

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

**Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales**



TESIS DOCTORAL

**La comunicación estratégica y la diplomacia de defensa en las
operaciones en el exterior**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Manuel Vázquez Muñoz

Director

David García Cantalapiedra

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales



**LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA
Y LA DIPLOMACIA DE DEFENSA
EN LAS OPERACIONES EN EL EXTERIOR**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Manuel Vázquez Muñoz

Bajo la dirección del Doctor D. David García Cantalapiedra

Madrid, 2015

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	ix
RESUMEN Y PALABRAS CLAVE.....	xi
ABREVIATURAS	xiii
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	xv
ÍNDICE DE TABLAS	xix
PARTE PRIMERA. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA.....	1
1. Introducción.....	3
2. Viabilidad y relevancia académica del objeto de estudio	7
3. Objeto de la tesis.....	11
4. Hipótesis	14
4.1.Preguntas de la investigación y breve justificación	14
4.2. Hipótesis de investigación	16
4.3.Variables	17
5. Método	18
6. Estado de la cuestión.....	21
7. Orden expositivo.....	22
8. Fuentes	28
SEGUNDA PARTE. MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	29
1. Introducción.....	31
2. Definición de conceptos y terminología empleada.....	34
2.1. Breve introducción al concepto de poder	34
2.2. Una aproximación al concepto de <i>soft power</i>	50
2.2.1. Diferentes visiones del <i>soft power</i>	53

2.2.2. Contribución de la fuerza militar al <i>soft power</i>	57
2.2.3. La Unión Europea y el <i>soft power</i>	58
2.2.4. El estudio del <i>soft power</i> en España	66
2.3. Un gran conocido: el poder coercitivo.....	72
2.4. Un paso más: el poder <i>inteligente</i> o la acertada combinación de <i>soft power</i> y <i>hard power</i>	76
TERCERA PARTE. DIPLOMACIA DE DEFENSA	87
1. Introducción.....	89
2. Delimitación conceptual de la diplomacia de defensa.....	91
3. La necesidad de una definición.....	97
4. Una aproximación a países vecinos	105
4.1. Reino Unido.....	105
4.2. Francia	107
5. La diplomacia de defensa en España	108
5.1. La participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales como herramienta de acción exterior.....	111
5.2. La diplomacia de defensa en el marco normativo	116
5.3. El Plan de Diplomacia de Defensa	120
5.3.1. Definición, elementos constitutivos y principios de actuación de la diplomacia de defensa.....	122
5.3.2. Fines e instrumentos de la diplomacia de defensa.....	125
5.3.3. Alcance, objetivos y prioridades de la diplomacia de defensa	128
5.4. La Estrategia de Seguridad Nacional y la diplomacia de defensa	129
5.5. La diplomacia de defensa y la reforma del sector de seguridad	133
5.5.1. La contribución militar a la SSR.....	135

5.5.2. Las operaciones de estabilización.....	138
5.6. La cooperación internacional en materia de defensa	140
5.7. La generación “3D”: Desarrollo, Diplomacia y Defensa	145
5.7.1. Marco conceptual para su análisis	148
5.7.2. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.....	153
6. Diplomacia de defensa y diplomacia pública	156
CUARTA PARTE. DIPLOMACIA PÚBLICA.....	159
1. Introducción.....	161
2. Un breve recorrido por la historia	164
3. Necesidad de una teoría de la diplomacia pública.....	167
3.1. La <i>nookpolitik</i> como paradigma de la diplomacia pública	171
4. Alcance de la diplomacia pública.....	177
5. Diplomacia pública y conceptos relacionados.....	190
5.1. Propaganda	190
5.2. Marca nación	196
5.2.1. Posibles modelos para la diplomacia pública y la marca nación.....	201
5.3. Comunicación estratégica.....	205
5.4. <i>Public Affairs</i>	209
6. La diplomacia pública en países de nuestro entorno	211
6.1. Estados Unidos	211
6.2. Reino Unido.....	212
6.3. Francia	214
6.4. Alemania.....	215
7. Diplomacia pública en España	217

7.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	223
7.2. Marca España	227
8. Diplomacia pública de la Unión Europea.....	233
9. Diplomacia pública de la OTAN	241
9.1. Consideraciones sobre los objetivos de la diplomacia pública de la OTAN	243
9.2. Marco para el planeamiento y evaluación estratégica de la diplomacia pública de la OTAN	249
10. La diplomacia pública militar.....	258
11. La diplomacia pública en los conflictos internacionales	261
QUINTA PARTE. COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA	269
1. Introducción.....	271
2. En busca de una definición ampliamente aceptada	279
2.1. Breve aproximación a la comunicación estratégica en el sector empresarial	279
2.2. Evolución de la definición del concepto en el ámbito militar	285
3. En busca de una teoría de la comunicación estratégica.....	296
3.1. Primeros intentos por crear doctrina en Estados Unidos.....	306
3.2. Principios que vertebran la comunicación estratégica estadounidense .	309
3.3. Críticas y reacciones sobre el alcance de la comunicación estratégica .	313
4. ¿Comunicación estratégica o estrategia de comunicación?.....	319
4.1. Las estrategias de comunicación en el ámbito militar.....	322
5. Conceptos relacionados con la comunicación estratégica.....	326
5.1. Propaganda	327
5.2. Retórica.....	328

5.3. Persuasión.....	329
5.4. Relaciones públicas	330
6. Aproximaciones nacionales al concepto de comunicación estratégica	332
6.1. Estados Unidos	333
6.1.1. Concepto Integrado Conjunto de Comunicación Estratégica.....	333
6.1.2. Manual del Comandante para Comunicación Estratégica y Estrategia de Comunicación	340
6.2. La comunicación estratégica en el Reino Unido	346
6.2.1. Estructura de comunicación estratégica	349
7. La comunicación estratégica en España	352
7.1. La comunicación estratégica en el Ministerio de Defensa	357
8. StratCom en la Organización del Tratado del Atlántico Norte	366
8.1. Fines, principios y capacidades de StratCom	374
8.2. <i>NATO Framework</i> o el marco guía de la OTAN.....	378
8.3. Principales órganos de StratCom y responsabilidades	380
8.3.1. Centro de Excelencia de StratCom.....	384
9. La comunicación estratégica en otras organizaciones internacionales.....	387
9.1. La comunicación estratégica en la Organización de Naciones Unidas .	387
9.1.1. La División de Comunicación Estratégica	389
9.1.2. La División de Extensión	392
9.1.3. La División de Noticias y Medios de Información.....	393
9.2. La comunicación estratégica en la Unión Europea	393
9.2.1. Plan de Acción sobre comunicación estratégica.....	395
10. La comunicación estratégica en el nivel operacional	398
10.1. Campaña Multinacional para el Desarrollo de Capacidades	399

10.2. Estrategia informativa.....	400
10.3. El jefe de comunicación	402
10.4. Planeamiento de la comunicación	406
11. Narrativas	409
11.1. Narrativa y discurso.....	411
11.1.1. Análisis crítico del discurso.....	415
11.2. Narrativa y conflicto.....	417
11.3. El desarrollo de las narrativas en las operaciones de coalición.....	423
11.3.1. El marco guía de la narrativa.....	425
11.4. Las narrativas estratégicas	427
SEXTA PARTE. OPERACIONES MILITARES	433
1. Introducción.....	435
2. Operaciones de información (INFOOPS).....	441
2.1. Las INFOOPS en las operaciones bélicas y en los conflictos asimétricos	449
3. Operaciones psicológicas (PSYOPS)	453
4. Información pública.....	458
5. Operaciones de influencia	464
5.1. La influencia en el modelo de comunicación	469
5.2. Teorías sobre influencia más relevantes.....	475
5.2.1. Teorías de la influencia en individuos.....	476
5.2.2. Teorías de la influencia en grupos y redes sociales.....	477
5.3. Diferentes aproximaciones al concepto de influencia	480
5.3.1. Estados Unidos	483
5.3.2. Reino Unido.....	487

5.3.3. Francia	491
5.3.4. España.....	495
5.4. Principios de las operaciones de influencia.....	501
5.5. Consideraciones sobre las operaciones de influencia.....	503
5.5.1. Análisis de las audiencias objetivo (TAA).....	505
SÉPTIMA PARTE. CONCLUSIONES	509
1. Introducción.....	511
2. Conclusiones generales	513
3. Conclusiones sobre las preguntas de la investigación	521
3.1. <i>¿Es la diplomacia de defensa un fenómeno social?</i>	521
3.2. <i>¿Resulta relevante el estudio de la comunicación estratégica en la</i> <i>diplomacia de defensa en términos prácticos?</i>	522
3.3. <i>¿Puede entenderse la diplomacia de la defensa sin una</i> <i>comunicación estratégica?</i>	524
3.4. <i>¿Es la evolución del conflicto consecuente con la</i> <i>comunicación estratégica empleada en la diplomacia de defensa?</i>	528
3.5. <i>¿Es relevante este estudio desde un punto de vista académico?</i>	532
4. Validación de la hipótesis de la investigación.....	533
4.1. Propuestas.....	534
BIBLIOGRAFÍA	539

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisiera dar las gracias al director de esta tesis, el doctor David García Cantalapiedra, por haberme ayudado tanto en la investigación, y por la paciencia y comprensión demostradas en todo momento. Profesor, gracias por tu amistad, tu ayuda y tus consejos inestimables, sin los cuales no habría sido posible llevar a buen puerto esta tesis.

Del mismo modo, quisiera agradecer a todos los profesores que tuve durante mis estudios universitarios, quienes me inculcaron la pasión por la investigación y por haberme proporcionado las herramientas necesarias para enfrentarme a la elaboración de esta tesis.

Antes de continuar, sería injusto olvidar a quienes trabajan en las bibliotecas y archivos documentales, donde he pasado tantas horas consultando e investigando, por su amabilidad y generosidad, su servicio, su disposición y su ayuda permanente. Para ellos, gracias de todo corazón.

Tampoco puedo olvidarme de quienes, de forma desinteresada, me han ayudado con sus profesionales y expertas opiniones, aportando un valor añadido a la investigación, pues las entrevistas son una parte importante en la investigación. Así, en primer lugar, mi agradecimiento al personal de la División de Diplomacia Pública de la OTAN que ha preferido quedar en el anonimato, pero cuyas aportaciones han sido de un valor incalculable. Del mismo modo, mi gratitud al subdirector general de diplomacia pública del MAEC, Ricardo Díaz-Hochleitner, quien me puso en contacto, entre otros contactos de la diplomacia pública española, con el director de la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, Rafael Conde de Saro.

En el seno de las Fuerzas Armadas, no tengo palabras para agradecer todo el apoyo y la colaboración ofrecidos, desde las más altas autoridades militares hasta el último compañero que me ha acompañado en esta travesía. Gracias al Jefe de Estado Mayor del Ejército, general de ejército Jaime Domínguez Buj; al director de comunicación del Ministerio de Defensa, Diego Mazón; al coronel jefe de la sección de influencia del MOPS, Dionisio Urteaga; al capitán de navío Ignacio José García, al capitán de fragata Federico Aznar y al teniente coronel Jesús Díez, todos ellos del IEEE; al coronel jefe de la sección de StratCom del NRDC-ESP, Juan Luis Sanz, y al teniente coronel jefe de la sección de *Public Affairs*, Alfredo Campo; a los tenientes coroneles Ignacio Ojeda y Juan Ruiz de Azcárate, del Área de Diplomacia de Defensa de la DIGENPOL; y, al teniente coronel Luis Hernández y comandante José Luis Herrera, de la Representación Permanente ante la Unión Europea.

Por último, pero no por ello menos importante, acordarme de quienes han estado “aguantándome” y “sufriéndome”, no dudando ni un segundo de mí, y animándome en los momentos difíciles, haciendo que esto fuera posible.

A mis generosos, incondicionales e inigualables padres Pilar y Alejandro, por el apoyo permanente, desde mi infancia hasta mi madurez, permitiendo que sea lo que soy y que me enorgullezca de ello por haberme inculcado que, con esfuerzo y dedicación, todo se puede alcanzar; a mi hermano Alejandro, mi mejor amigo y aliado; y, por supuesto, a mi mujer, Susana, y a nuestros hijos, Claudia y Diego, a quienes más que dar las gracias, tengo que pedir una vez más disculpas por el tiempo sustraído a la vida familiar, en esta ocasión, para la realización de esta tesis.

A todos, gracias y más.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Resumen

Diplomacia y Defensa siempre han sido dos herramientas complementarias al servicio de la política exterior del Estado. La lista de actividades en la que participan los militares, para estrechar las relaciones diplomáticas entre los Estados, es muy larga y todas ellas podrían aunarse bajo el concepto de diplomacia de defensa.

Por otra parte, la experiencia reciente en los conflictos asimétricos ha puesto de manifiesto que el “arma” más poderosa en este tipo de escenarios es el uso de la información, la correcta definición de las narrativas y los mensajes a transmitir a las audiencias objetivo. Es, en este contexto, donde la diplomacia pública y la comunicación estratégica alcanzan su máxima expresión y eficacia.

Este trabajo constituye una investigación sobre la situación actual en España de la comunicación estratégica y la diplomacia de defensa, aplicada a las operaciones en el exterior, más concretamente, en aquéllas en las que el entorno de la información se convierte en el centro de gravedad. Asimismo, contiene un análisis del concepto de *soft power*, donde se enmarca la diplomacia pública y la diplomacia de defensa, y enlaza con la comunicación estratégica como instrumento imprescindible para la consecución de los objetivos nacionales.

Palabras clave

Soft power, Defensa, relaciones internacionales, comunicación, diplomacia de defensa, diplomacia pública, comunicación estratégica, narrativas, operaciones militares, influencia.

ABSTRACT AND KEYWORDS

Abstract

Diplomacy and Defense have always been two complementary instruments of a state's foreign policy. The activities in which the military is involved, to strengthen diplomatic relations between States, are very long and they could all come together under the concept of defense diplomacy.

Moreover, recent experience in asymmetric conflicts has shown that the most powerful “weapon” in this kind of scenario is the use of information, the correct definition of narratives and messages to convey to target audiences. It is in this context where public diplomacy and strategic communication are used more efficiently.

This thesis is an investigation into the current situation in Spain regarding strategic communication and defense diplomacy applied to military operations abroad, particularly in those where the information environment becomes the center of gravity. It also contains an analysis of the concept of *soft power*, where public diplomacy and defense diplomacy are framed, and links to strategic communication as essential to the achievement of national aims and objectives.

Keywords

Soft power, Defence, international relations, communication, defense diplomacy, public diplomacy, strategic, narrative communication, military operations, influence.

ABREVIATURAS

ACO	Mando Aliado de Operaciones
ACT	Mando Aliado de Transformación
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AJP	Publicación aliada conjunta
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
CIMIC	Cooperación cívico-militar
CNO	Operaciones en las redes de sistemas de información
COE	Centro de Excelencia
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DIGENPOL	Dirección General de Política de Defensa
DSPD	Apoyo de la defensa a la diplomacia pública
EMAD	Estado Mayor de la Defensa
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
EW	Guerra electrónica
FCO	Oficina de Relaciones Exteriores y de la <i>Commonwealth</i>
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos
IIA	Actividades de influencia e información
INFOOPS	Operaciones de información
IO	Operaciones de información
JEMAD	Jefe de Estado Mayor de la Defensa
JP	Publicación conjunta
KLE	Interacción con líderes clave
KPI	Indicador de grado de desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MC	Comité Militar

MCDC	Campaña Multinacional para el Desarrollo de Capacidades
MCS	Medios de comunicación social
MILDEC	Decepción militar
MISO	Operaciones Militares de Apoyo a la Información
MOPS	Mando de Operaciones
MOU	Memorando de Entendimiento
NAC	Consejo del Atlántico Norte
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Naciones Unidas
OODA	Observar – Orientar – Decidir – Actuar.
OPSEC	Seguridad de las operaciones
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PA	Asuntos públicos
PDD	División de Diplomacia Pública
PSYOPS	Operaciones psicológicas
QDR	Revisión Cuatrienal de la Defensa
SACEUR	Mando Supremo Aliado en Europa
SC	Comunicación estratégica
SDR	Revisión Estratégica de la Defensa
SEGENPOL	Secretaría General de Política de Defensa
SHAPE	Cuartel General Aliado de la Fuerza en Europa
SSR	Reforma del Sector de Seguridad
StratCom	Comunicación estratégica
UE	Unión Europea
USIA	Agencia de Información de los Estados Unidos
3D	Diplomacia, Defensa, Desarrollo

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Figura 1. Poder	51
Figura 2. La diplomacia en el nexo diplomático militar.....	93
Figura 3. Tipos de operaciones.....	146
Figura 4. Disciplinas en el modelo 3D	148
Figura 5. Los tres dominios de la información.....	172
Figura 6. Diplomacia según Manheim	184
Figura 7. Dimensiones de la diplomacia pública.....	186
Figura 8. Evolución de la diplomacia pública en el tiempo	189
Figura 9. Posibles relaciones entre la diplomacia pública y la marca nación	201
Figura 10. Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ..	225
Figura 11. Diagrama del marco completo	251
Figura 12. Atributos del análisis de influencia social a la diplomacia pública en conflictos	264
Figura 13. Características del centro de gravedad.....	265
Figura 14. Centros de gravedad en las campañas de influencia social en los conflictos internacionales	266
Figura 15. Enfoque integral en el ámbito militar de la información	273
Figura 16. Proceso de comunicación estratégica.....	289
Figura 17. Estructura civil y militar de la OTAN.....	290
Figura 18. La comunicación estratégica. Administrar el futuro	299
Figura 19. Comunicación y estrategia en el tiempo	306
Figura 20. Modelo de los principios de comunicación.....	312
Figura 21. Relaciones de la estrategia de comunicación	323

Figura 22. Estrategia de comunicación del Comandante	324
Figura 23. Convergencia de la propaganda, retórica y relaciones públicas en el nuevo espacio de la comunicación estratégica.....	332
Figura 24. El proceso de comunicación estratégica y el ciclo OODA	339
Figura 25. Relaciones de la comunicación estratégica	341
Figura 26. La comunicación estratégica, una orquesta que produce armonía.....	344
Figura 27. El entorno de la comunicación.....	348
Figura 28. Alineación de los procesos en los diferentes niveles	349
Figura 29. Jerarquía de las narrativas	350
Figura 30. Planeamiento de una campaña de comunicación estratégica en el nivel operacional.....	351
Figura 31. Espectro de influencia	371
Figura 32. Interacción de los niveles político y militar de StratCom en la OTAN ..	372
Figura 33. Relaciones de la arquitectura de StratCom de la OTAN.....	382
Figura 34. Flujo horizontal y vertical de la información	383
Figura 35. Estructura del Centro de Excelencia de StratCom de la OTAN	386
Figura 36. Organigrama del Departamento de Información Pública de la ONU	389
Figura 37. Desarrollo de la estrategia de información.....	402
Figura 38. Proceso simultáneo del planeamiento de las operaciones y del planeamiento de la comunicación.....	408
Figura 39. Arco narrativo	410
Figura 40. Elementos que intervienen en el conflicto armado	418
Figura 41. Modelo del guión de la narrativa	427
Figura 42. Entender la narrativa estratégica	429
Figura 43. Niveles narrativos en las relaciones internacionales.....	430

Figura 44. Espectro de las operaciones	438
Figura 45. Dimensiones del entorno de la información.....	440
Figura 46. Integración de las actividades en las INFOOPS	444
Figura 47. Modelo de IOC, según la doctrina terrestre nacional.....	448
Figura 48. Modelo de IOC, según la doctrina conjunta estadounidense	449
Figura 49. Categorías de PSYOPS	455
Figura 50. Elementos de las operaciones de influencia.....	468
Figura 51. Contexto de la influencia militar.....	469
Figura 52. Modelo de comunicación tradicional	470
Figura 53. Modelo de comunicación interpretativa.....	471
Figura 54. Espectro de la influencia	472
Figura 55. Modelo de influencia para la opinión pública.....	475
Figura 56. Metodología de evaluación para la información del objetivo.....	487
Figura 57. Elementos de las actividades de influencia.....	489
Figura 58. Influencia en el enfoque global de la maniobra	490
Figura 59. Esquema general de la estrategia militar de influencia.....	494
Figura 60. Componentes de la función de influencia	498
Figura 61. Célula de Influencia del MOPS	499
Figura 62. Momentos de influencia.....	507
Figura 63. Instrumentos de la diplomacia de defensa	515

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Procesos políticos bajo las condiciones del realismo y la interdependencia compleja	40
Tabla 2. Formas de poder	52
Tabla 3. Instrumentos de <i>soft power</i> del poder militar	58
Tabla 4. Tipos de poder	78
Tabla 5. Actividades de la diplomacia de defensa.....	96
Tabla 6. Correlación entre fines e instrumentos	127
Tabla 7. Diferencias entre los trabajadores para el desarrollo y las fuerzas militares	149
Tabla 8. Diferentes niveles de coherencia en un enfoque integral	151
Tabla 9. Matriz de coherencia	152
Tabla 10. Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y debilidades del modelo integral 3D	155
Tabla 11. Comparación de distintos tipos de diplomacia.....	169
Tabla 12. <i>Realpolitik</i> vs <i>Noopolitik</i>	175
Tabla 13. Diferencias entre la antigua diplomacia pública y la nueva diplomacia pública	182
Tabla 14. Relaciones entre las dimensiones de la diplomacia pública.....	187
Tabla 15. Evolución de la diplomacia	190
Tabla 16. Diferencias entre la diplomacia pública y marca nación.....	202
Tabla 17. Espectro de la diplomacia pública.....	219
Tabla 18. Criterios diferenciadores de la gestión de la reputación.....	228
Tabla 19. Visibilidad de la acción exterior de la UE.....	239

Tabla 20. Menú para determinar el método de investigación en función del tipo de evaluación	256
Tabla 21. Menú para determinar el método de investigación en función del criterio de evaluación.....	256
Tabla 22. Menú para determinar el método de investigación según el programa de diplomacia pública	257
Tabla 23. Posibles tipos de comunicación en el seno de una organización.....	275
Tabla 24. Condiciones reguladores, normativas y cognitivo-culturales para las organizaciones	303
Tabla 25. Proceso de Crawl-Walk-Run en la comunicación estratégica.....	316
Tabla 26. Comparación de las capacidades militares de comunicación.....	342
Tabla 27. Apoyo de las capacidades militares a la comunicación estratégica	345
Tabla 28. Comparación de las diferentes disciplinas que intervienen en StratCom	368
Tabla 29. Principios de la comunicación estratégica.....	376
Tabla 30. Actores militares que intervienen en la gestión de la comunicación.....	403
Tabla 31. Posibilidades en la estructura de la jefatura de comunicación	404
Tabla 32. Ubicación y dependencia del jefe de comunicación.....	405
Tabla 33. Relaciones discursivas en el conflicto	422
Tabla 34. Modelo de panorama narrativo.....	426
Tabla 35. Espectro de la persuasión	431
Tabla 36. Otras definiciones de referencia de INFOOPS.....	442
Tabla 37. Importancia de la información.....	447
Tabla 37. Otras definiciones sobre PSYOPS.....	456
Tabla 38. Definiciones de Public Affairs	460

Tabla 39. Cuadro comparativo de INFOOPS, PSYOPS e información pública	463
Tabla 40. Matriz para el análisis de los símbolos en las relaciones comunitarias....	473
Tabla 41. Definiciones del concepto de influencia en diccionarios online	482
Tabla 42. Definiciones relacionadas con influencia en el ejército de Estados Unidos	484
Tabla 43. Responsabilidades de los representantes de las IIA	485

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

PRIMERA PARTE
INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

1. INTRODUCCIÓN

La aplicación de los medios militares para prevenir la aparición de conflictos, o su escalada, ha sido utilizada desde hace siglos. Con la caída del régimen comunista, tal y como recoge la Estrategia Europea de Seguridad, el nuevo contexto de seguridad se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad, haciéndolo más inestable y vulnerable a nuevas amenazas.

Diplomacia y Defensa siempre han sido dos herramientas complementarias al servicio de la política exterior del Estado. Sin embargo, el nuevo escenario de seguridad hace que su vínculo sea más estrecho, casi indisociable.

La lista de actividades en la que participan los militares, en aras de estrechar las relaciones diplomáticas entre los Estados, es muy larga y todas ellas podrían aunarse bajo el concepto de diplomacia de defensa. Muchas son las definiciones de este concepto, pero para no ceñirnos a una sola de ellas, es necesario reseñar que todas ellas hacen mención al uso de los actividades militares en beneficio de la diplomacia tradicional, la prevención de conflictos y el establecimiento de medidas de confianza, así como para mejorar las relaciones con terceros países, en beneficio del propio Estado o de las organizaciones internacionales en las que participa.

Por otra parte, la importancia que tiene la comunicación no es algo nuevo. En uno de sus estudios sobre estrategia, Alonso Baquer señala que:

“La idea de que la estrategia es necesaria para la comunicación no es nueva: desde los primeros actos de propaganda política hasta nuestros

días, pasando por la concepción aristotélica de la retórica, los hombres han intentado mejorar su posición relativa utilizando estrategias y métodos de comunicación. De hecho, todos estaríamos de acuerdo en que, sin estrategia, nuestras palabras y demás actos comunicativos perderían gran parte de su eficacia, pues no basta transmitir lo que se piensa, sino también pensar lo que se transmite”.¹

Así, la experiencia reciente en los conflictos asimétricos² constata que el “arma” más poderosa en un conflicto de estas características es el uso de la información, la correcta definición de las narrativas y los mensajes a transmitir. Conscientes de ello, los gobiernos y organizaciones internacionales están realizando un gran esfuerzo para lograr una eficaz comunicación estratégica, capaz de ganarse el apoyo de la población de aquellas zonas en las que se desarrollan las operaciones, así como la de los propios países y la del resto de naciones de las organizaciones internacionales a las que pertenecen. Es más, con el final de la guerra fría y el actual proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos, la comunicación se ha convertido en el elemento primordial del proceso decisorio político, no ya solo en el ámbito interno o nacional sino también en el de las relaciones internacionales. En cierto modo, ello ha sido posible debido al nuevo modelo de entender el equilibrio entre naciones, según el modelo de *Soft Power* que Joseph Nye definiera en los años 90, basándose en la capacidad de

¹ ALONSO BAQUER, Miguel. “2500 años de estrategia: el paradigma militar”, en ALBERTO PÉREZ, Rafael (ed.). *Estrategias de Comunicación*. Ed. Ariel, 1ª edición, 2001, p. 41.

² “Cuando uno de los contendientes considera que existe un gran desequilibrio entre sus expectativas políticas y sus posibilidades para alcanzarlas y piensa que su única opción es el empleo de la fuerza, pero no dispone de los recursos necesarios para enfrentarse a fuerzas militares más avanzadas, necesitará realizar una aproximación estratégica diferente. Procurará evitar un choque decisivo y redefinir las condiciones del conflicto, para poder quebrar la voluntad del adversario más fuerte y de esta forma alcanzar sus objetivos. En este caso, nos encontraríamos ante un conflicto armado *asimétrico*”. En EJÉRCITO DE TIERRA. *Publicación Doctrinal PD3-301. Contrainsurgencia*. Mando de Adiestramiento y Doctrina, Granada, 2008, p. 1-1.

poder influir en las acciones o intereses de otros actores mediante su cultura, sus valores políticos y su política exterior.³

Aunque con amplia aceptación en el sector empresarial, el concepto de comunicación estratégica está aún en desarrollo y no exento de discusión o controversia, sobre todo cuando se habla de su necesidad en el ámbito de las relaciones internacionales y la proyección de fuerzas militares en operaciones. Si bien podemos encontrar el término comunicación adjetivado de numerosas formas (corporativa, pública, integral, institucional...), la ausencia de una definición consolidada del concepto de comunicación estratégica dificulta su estudio.

Cuando hablamos de comunicación estratégica, el principal problema con el que nos encontramos es la ausencia de una doctrina común. Sin embargo, bajo este concepto se encuentra un conjunto de disciplinas orientadas a influir en las actitudes y comportamientos de los públicos de interés, utilizando diferentes estrategias de comunicación capaces de transmitir determinados mensajes, a través de los medios de comunicación más adecuados para conseguir, en el momento oportuno, el efecto deseado en cada una de las audiencias objetivo.

Así, una mala gestión en la comunicación estratégica puede hacer fracasar la labor de la diplomacia de defensa. De hecho, tras medir sus efectos, la experiencia más reciente en Afganistán ha puesto de manifiesto la relevante e imperiosa necesidad de establecer una planificación detallada de la comunicación estratégica dentro de la diplomacia de defensa y, en concreto, identificar correctamente la percepción de las audiencias y las redes de influencia a las que va destinada.

³ NYE, Joseph S. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Ed. Public Affairs, New York, 2004, p. 11.

La comunicación estratégica nace como consecuencia de una necesidad y de la interacción entre los decisores políticos y el mundo de la comunicación, así como de la irrupción de los medios de comunicación social en el espacio público.

No debemos olvidar que, desde la década de los 90, la diplomacia de defensa prioriza, por este orden, el fomento de las medidas de confianza y seguridad, la promoción de la democracia y el buen gobierno, la mejora de las capacidades militares y la influencia político-militar.⁴

Por ello, a la hora de conseguir una diplomacia de defensa eficaz es necesario el estudio minucioso y la elaboración de una comunicación estratégica que sea capaz de contribuir eficientemente a conseguir los objetivos fijados.

Así pues, destacar la importancia que actualmente tiene la comunicación estratégica en la diplomacia de defensa para alcanzar sus objetivos y, como extensión de su política exterior, el éxito de las operaciones militares en las que España participa; determinar la interrelación existente entre ambas; y, analizar en qué medida un uso eficaz de la comunicación estratégica contribuye al éxito de las operaciones militares serán objeto de esta tesis.

El objetivo final será establecer una serie de recomendaciones que contribuyan al desarrollo y puesta en práctica de una comunicación estratégica acertada para lograr una diplomacia de defensa más coherente y eficaz.

⁴ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. Ponencia “Diplomacia y Defensa” en el Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Departamento de Estrategia. CESEDEN, Madrid, abril de 2009.

2. VIABILIDAD Y RELEVANCIA ACADÉMICA DEL OBJETO DE ESTUDIO

Siguiendo las reglas establecidas por Umberto Eco para la realización de una tesis doctoral, la elección del tema debe corresponderse con los intereses del doctorando, las fuentes han de ser accesibles y el método de investigación acorde con su experiencia.

Así, dos tipos de circunstancias – objetivas y subjetivas – han influido a la hora de elegir el tema de estudio de la presente tesis.

Entre las circunstancias objetivas, destaca principalmente el hecho de que no exista una doctrina nacional sobre comunicación estratégica, hecho éste que el doctorando considera fundamental para alcanzar los objetivos de interés nacional definidos en el más alto nivel político.

No obstante, las áreas o disciplinas de conocimiento que se han acercado al estudio de la materia se enmarcan dentro del entorno empresarial – ya sea dirección y organización de empresas, marketing o publicidad –, de las ciencias de la información, de las relaciones internacionales (en tanto que se estudia la diplomacia pública y la diplomacia de defensa) o dentro del ámbito militar, si bien lo han hecho de manera aislada, sin interrelacionar las disciplinas que la desarrollan.

En cuanto a accesibilidad de las fuentes y el método de investigación escogido, más adelante se expondrán las consideraciones al respecto que hacen posible el cumplimiento de tales requisitos.

Por otra parte, el método para la resolución de problemas militares que se ha trasladado para el caso establece el estudio de todas las posibles líneas de acción que reúnan tres

requisitos, que son: propiedad, lo que supone que ésta sea válida para la resolución completa del problema planteado; aceptabilidad, lo que supone que el logro propuesto justifique el esfuerzo desarrollado; y, practicabilidad, que pueda llevarse realmente a cabo con los medios disponibles. De entre todas ellas, evaluadas conforme a los referidos parámetros, se escoge una que se seguirá hasta alcanzar el logro de los objetivos propuestos.

Respecto al requisito de propiedad de la línea de acción escogida, reseñar que el Ministerio de Defensa, así como el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), dispone de información no clasificada referente a la comunicación estratégica en el ámbito de la OTAN y de la Unión Europea. Del mismo modo, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) dispone de información original relacionada con la diplomacia de defensa, que permanece en su mayor parte inédita.

En lo que se refiere a la aceptabilidad, qué duda cabe que quien ejerce una profesión está obligado a conocer, investigar y mantener actualizados sus conocimientos sobre la materia en la que es experto para ponerlos a disposición de la sociedad; hacerlo, al margen del resultado que se obtenga, es formarse.

Finalmente, la practicabilidad asegura que pueda llevarse a buen término. Dado que se dispone de medios, tiempo y una formación científica que permite afrontar la investigación, el doctorando estima adecuado continuar con la investigación.

Entre las circunstancias subjetivas, la elección del tema corresponde a los intereses del propio doctorando, ya que no sólo le permite conciliar su formación como politólogo y militar, sino que también satisface su interés personal por el tema.

A ello se añade la experiencia que este doctorando ha adquirido como consecuencia de sus actividades como Oficial de Información Pública en muy distintos foros nacionales e internacionales, así como en *think tanks* civiles y militares.

El bagaje del doctorando, al llegar al Estado Mayor de la Defensa (EMAD) en 2006, era el propio de un politólogo formado en Ciencias Políticas y de la Administración, especialidad Relaciones Internacionales, y Diploma de Estudios Avanzados “Unión Europea, Relaciones Internacionales y Globalización”, ambos de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). A ello añadió los títulos de diploma en “Comunicación Social”, “Prevención de Conflictos” y “Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo”, todos ellos en la UCM, el diploma de “Economía internacional y globalización” de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), el diploma en “Política Europea de Seguridad y Defensa” de la Universidad ‘Francisco de Vitoria’, el diploma en “Gestión de crisis y operaciones de mantenimiento de la paz” de la Escuela Diplomática, y varios cursos internacionales realizados en la Escuela de la OTAN en Oberammergau (Alemania), entre los que destacan “*NATO Senior Official Strategic Communications Familiarization Course*”, “*NATO Public Affairs Indoctrination*”, “*NATO Public Information Officer*”, “*NATO Civil-Military Coordination Training*”, así como los realizados con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), en su sede en Ginebra – “*United Nations Civil-Military Coordination Staff Course*” o el desarrollado bajo el Proyecto de la Comunidad Europea sobre Aspectos Civiles en la gestión de Crisis – “*Human Rights Course*”, entre otros.

Durante el tiempo que el doctorando estuvo destinado en el Gabinete del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), desde 2006 hasta 2011, realizó las funciones de Oficial de Información Pública, al tiempo que era responsable de la gestión de la comunicación de las operaciones militares en el exterior dirigidas por el Mando de Operaciones

(MOPS), bajo la dependencia funcional de la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa (OFICOMDEF). Asimismo, durante el primer semestre de 2011, fue el segundo jefe de información pública de la Brigada Multinacional ‘Libre Hidalgo XIII-XIV’ desplegada en el sector este de la misión de Naciones Unidas de UNIFIL.⁵

Posteriormente, de 2011 a 2014, el doctorando estuvo destinado en la Oficina de Comunicación Pública de la Unidad Militar de Emergencias (UME), donde pudo ampliar sus conocimientos en el sector de la comunicación como en las relaciones internacionales, al ser el Oficial de Información Pública de uno de los Equipos de Búsqueda y Rescate Urbano (USAR, *Urban Search and Rescue*) de los que dispone la unidad. Durante este tiempo, continuó su formación en la gestión comunicativa en situaciones de crisis o catástrofes naturales, complementando al ya adquirido en operaciones militares, dado su carácter específico.

Actualmente, se encuentra destinado en el área de Relaciones Internacionales de la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa, siendo el responsable de las relaciones con las instituciones y organizaciones internacionales de las que España forma parte (Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Unión Europea, etc.). Cabe destacar que es el oficial de enlace del Ministerio de Defensa en materia de *Public Affairs* y comunicación estratégica de la OTAN (StratCom).

El doctorando también ha participado en gran número de seminarios, talleres y simposios, nacionales e internacionales, sobre cuestiones de comunicación y operaciones de gestión de crisis, cuyos conocimientos y materiales asociados a los mismos fueron incorporados sin solución de continuidad a la oficina donde desarrollaba su trabajo. Actualmente, forma parte del grupo de planeamiento internacional de la

⁵ Es el acrónimo en inglés de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL), (*UNIFIL*, *United Nations Interim Force in Lebanon*).

OTAN para el desarrollo del ejercicio '*Trident Juncture 2015*' (TRJE15), que se desarrollará durante el mes de octubre y noviembre del presente año, como representante nacional de StratCom. Durante el ejercicio, el doctorando será el oficial de enlace nacional del Ministerio de Defensa en la estructura de comunicación de la OTAN, bajo la responsabilidad del Mando Aliado Conjunto de Brunssum.

Así pues, quede constancia, de partida, de la formación del doctorando con vistas a contribuir a una más que correcta valoración de su trabajo y de las vías por las que trata de aproximarse al fenómeno.

No obstante, para abarcar el objeto de estudio, además del factor humano anteriormente descrito, el doctorando hará uso de otras fuentes para completar el discurso con la utilización de otras fuentes académicas civiles y militares, fuentes que servirán para realimentar los conocimientos del doctorando.

3. OBJETO DE LA TESIS

En esta línea de pensamiento, el objeto de la investigación es acreditar actualmente la necesidad, validez e importancia del estudio de la comunicación estratégica en el marco de la diplomacia de defensa, y más concretamente en las operaciones militares en el exterior, como fenómeno holístico. Así, la tesis sostenida es que es necesaria la definición, al nivel político más alto, y la puesta en práctica de una comunicación estratégica para que la diplomacia de defensa sea efectiva y contribuir, de este modo, a la consecución de los objetivos marcados en las operaciones militares en el exterior.

Para alcanzar este fin, los objetivos específicos se cifran, en un primer término, en el análisis y estudio del denominado “poder persuasivo”, mal denominado como “poder blando” (*soft power*)⁶, dentro del cual tienen cabida la diplomacia pública y, dentro de ésta, la diplomacia de defensa como fenómeno integral. Para ello, se estudiará desde los paradigmas de pensamiento que marcan las líneas de actuación de los Estados dentro de la sociedad internacional.⁷

A continuación, se abordarán los aspectos relacionados con la diplomacia de defensa, la comunicación estratégica y las operaciones militares, haciendo especial hincapié en aquéllos que suponen los principales puntos de discusión actualmente, relacionados con la ética y los principios. Por ejemplo, tal y como se ha comentado anteriormente, la falta de doctrina hace que, en numerosas ocasiones, se hable de comunicación estratégica cuando realmente se trata de materias diferentes, como son la información pública (PI), las operaciones psicológicas (PSYOPS) o las operaciones de información (INFOOPS), entre otras. Además, en cierto modo, los militares contribuyen a esa confusión ya que, para muchos de ellos, la comunicación estratégica no es sino una nueva forma de referirse a las INFOOPS. Para tratar de clarificar esta situación, también se abordará el estudio de cada una de estas áreas, su interrelación y el peso de cada una de ellas en el seno de la comunicación estratégica.

⁶ En lo que se refiere a la dicotomía *hard/soft*, los traductores españoles del Parlamento Europeo, tras estudiar detenidamente el asunto en su *Boletín terminológico* nº 65, han determinado traducir *hard power* como poder coercitivo y *soft power* como poder atractivo/poder atrayente/poder de persuasión. Traducir *soft* como blando, aumenta la opacidad de la comunicación especializada y empobrece la lengua. No parece obedecer a la especificidad sino más bien a una edulcoración de términos que pueden ser comprometedores. En GONZÁLEZ, Luis; HERNÚÑEZ, Pollux. “*Soft* y ‘blando’: contagio léxico y empobrecimiento semántico”. *Traducción y Contagio*. Actas del III Congreso “El español, lengua de traducción (Puebla, Méjico, 2006)”, ed. ESLEtRA, Bruselas, 2008, pp. 416-417.

⁷ A saber: idealista, realista, globalista o pluralista, y marxista. En PEARSON, F. S. y MARTIN ROCHESTER, J. “Estudio de las Relaciones Internacionales o manejando el mundo”, en *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*. Ed. McGraw-Hill, 4ª ed., Santa Fe de Bogotá, 2004, pp. 3-33.

Pero más allá de esta confusión, en el hecho de elevar el rango de la diplomacia de defensa subyace la intencionalidad de dar una mayor visibilidad a la aplicación de las medidas militares que antes se encontraban diseminadas y, para ello, qué duda cabe que es necesaria la puesta en escena de una estrategia de comunicación que acompañe al discurso político.

Por ello, el propio concepto de diplomacia de defensa tiene un efecto mediático innegable y un carácter sumamente positivo, al tratar de disipar cualquier hostilidad, fomentar la confianza y la seguridad, y las relaciones entre fuerzas militares de distintas nacionalidades. Asimismo, la comunicación estratégica es crucial para el éxito de las operaciones en el exterior, donde la cooperación cívico-militar (CIMIC)⁸ es cada vez más evidente y en el seno de las actividades de estabilización.⁹

Las conclusiones que se extraigan de esta investigación, y con las que se pretende demostrar la validez de la hipótesis, serán el resultado del análisis de las diferencias existentes entre las estrategias de comunicación empleadas en diversos Estados y organizaciones internacionales participantes en operaciones, así como de los principios generales utilizados en los aspectos más importantes de la diplomacia de defensa.

⁸ “La Doctrina define el concepto de Cooperación Cívico-Militar como el conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el Mando de la Fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas las Fuerzas Militares”. En EJÉRCITO DE TIERRA. *Orientaciones OR5-018. CIMIC*. Mando de Adiestramiento y Doctrina, Granada, 2007, p. 1-1.

⁹ “Las actividades de estabilización son aquellas que mediante el uso equilibrado de las capacidades coercitivas y constructivas de una fuerza militar contribuyen a establecer un entorno seguro y estable; facilitan la reconciliación entre adversarios de carácter local y regional; y apoyan el establecimiento y desarrollo de las instituciones políticas, sociales, legales y económicas, facilitando la asunción plena de las responsabilidades de gobierno por la autoridad legítima de la nación anfitriona. Las diferentes actividades de estabilización se agrupan en torno a cuatro categorías: apoyo a la seguridad; apoyo a la reforma del sector seguridad (SSR), apoyo a la restauración inicial de los servicios y apoyo a las tareas iniciales de gobierno”. En EJÉRCITO DE TIERRA. *Publicación Doctrinal PD3-303. Estabilización*. Mando de Adiestramiento y Doctrina, Granada, 2010, p. 3-1.

4. HIPÓTESIS

Para proceder a la determinación de la hipótesis de este proyecto de investigación, se empleará el método propuesto por Janet B. Johnson y Richard A. Jesign en su obra *Political Science Research Methods*,¹⁰ en base al cual se establecerán, en primer término, las preguntas de la investigación, explicando seguidamente las mismas, para formular, por último, la hipótesis que sirve de base al proyecto de investigación. La definición de los conceptos básicos, por su complejidad y dinamismo, queda como parte natural del objeto de estudio.

4.1. Preguntas de la investigación y breve justificación

4.1.1.- *¿Es la diplomacia de la defensa un fenómeno social?*

La diplomacia de defensa es un fenómeno social y, por tanto, resulta susceptible de observación y de ser tratado de un modo científico. La diplomacia de defensa, como todos los fenómenos sociales puede y debe observarse desde un punto de vista integral. El problema es que para abordar la diplomacia de defensa en profundidad, debe hacerse también incrementando las áreas de estudio para poder apreciar todos sus matices y así poder profundizar en su desarrollo.

4.1.2.- *¿Resulta relevante el estudio de la comunicación estratégica en la diplomacia de defensa en términos prácticos?*

El estudio integral de la diplomacia de defensa y la comunicación estratégica es relevante desde un punto de vista práctico. La comunicación estratégica ocupa un lugar

¹⁰ JOHNSON, Jnet B.; JESIGN, Richard A. (1995). *Political Science Research Methods*. Washington, D.C.: Q Press.

muy importante en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares, y su influencia debería estudiarse dentro de la Polemología. Hemos visto cómo en Afganistán, durante el despliegue de las tropas, se produjo un cambio de estrategia, un cambio en la narrativa a nivel militar. Ello supuso el desarrollo de una nueva comunicación estratégica que, como quedó demostrado, se convirtió en el aspecto clave para el éxito de la operación.

4.1.3.- ¿Puede entenderse la diplomacia de la defensa sin una comunicación estratégica?

La diplomacia de defensa, hoy en día, no puede entenderse sin una unidad de doctrina en cuanto a comunicación estratégica se refiere, especialmente para aquellos Estados que participan en operaciones en el exterior, de la naturaleza que sea, o en la resolución de conflictos. Es cierto que se pueden estudiar las diferentes actividades que componen la diplomacia de defensa, pero es necesaria una comunicación estratégica común para todas ellas, ya que están estrechamente interrelacionadas. Si se pierde de vista este hecho, casi con toda probabilidad, asistiremos a un fracaso en la gestión del conflicto, resultado de que todas las variables de la diplomacia de defensa se encuentran profundamente incardinadas y, en consecuencia, la comunicación estratégica ha de ser única y global. Esto es expresión de la naturaleza integral aludida.

4.1.4.- ¿Es la evolución del conflicto consecuente con la comunicación estratégica empleada en la diplomacia de defensa?

No está científicamente demostrado, pero sí que es cierto que las lecciones aprendidas así lo señalan. La comunicación estratégica es como un camaleón que debe adaptarse *ad hoc* a cada una de las operaciones de resolución de conflictos, mientras que los patrones

de la diplomacia de defensa siguen siendo los mismos, aunque se reeditan para cada uno de ellos.

4.1.5.- ¿Es relevante este estudio desde un punto de vista académico?

Rotundamente, sí. La caída del Muro y la globalización han dado lugar a un nuevo escenario, en el que las amenazas para la seguridad internacional son inciertas y de carácter asimétrico, basadas en distintos modelos culturales que, si una vez tuvieron una dimensión táctica, ahora cuentan con una dimensión política y estratégica.

Ante este nuevo escenario, se ha puesto de manifiesto que la gestión tradicional de la información es ineficaz, debido a la aparición de las nuevas tecnologías, la importancia en la gestión de la información, con la aparición y auge de las redes sociales, la necesidad de gestionar mejor la percepción de los mensajes a las audiencias objetivo y la necesidad, asimismo, de integrar funciones que tradicionalmente eran gestionadas fuera de la diplomacia de defensa.

Además, a ello se suma el hecho de que aún en España no haya una doctrina sobre el objeto de estudio. A pesar de ello, el mundo anglosajón, y de manera especial Estados Unidos, es muy consciente de la importancia que tiene una correcta definición de la comunicación estratégica y su trascendencia en la diplomacia pública, lo que ha contribuido al desarrollo de literatura especializada y que dicho concepto sea un elemento fundamental en los organismos institucionales.

4.2. Hipótesis de investigación

Integrando las distintas preguntas parciales de investigación se tendría la siguiente cuestión como definición del objeto de estudio:

¿Influye la comunicación estratégica eficazmente en las actividades de la diplomacia de defensa dentro de las operaciones militares en el exterior? ¿Por qué y en qué medida?

Así pues, la hipótesis que pretende demostrar la presente investigación es que la comunicación estratégica, como disciplina por consolidar, es válida para el análisis de la diplomacia de defensa y de la diplomacia pública en los conflictos actuales. Y no sólo válida, sino imprescindible, desde una perspectiva militar, para contribuir eficazmente a alcanzar los objetivos establecidos en el planeamiento de las operaciones militares.

4.3. Variables

Las variables independientes de esta investigación son aquellos elementos relevantes de la comunicación estratégica que influyen en la diplomacia de defensa para la resolución de conflictos. A estas variables se añadirán otras, fruto del interés demostrado por organizaciones internacionales, tales como la OTAN, autores que han escrito trabajos especializados sobre la materia o el trabajo de *think tanks* sobre las últimas tendencias en comunicación estratégica y diplomacia de defensa.

Debe tenerse en consideración que resulta prácticamente imposible aislar las variables entre sí, admitiéndose un cierto grado de covariación entre ellas, con vistas a no perder información por un afán excesivamente simplificador y reduccionista, como corresponde a la naturaleza integral del objeto de estudio.

5. MÉTODO

El estudio de la comunicación estratégica y de la diplomacia de defensa implica necesariamente realizar diferentes lecturas desde una pluralidad de perspectivas para poder alcanzar la visión holística que la investigación requiere. Ello hace necesario su análisis multidisciplinar, lo que resulta coherente con la naturaleza de las fuentes empleadas. Es más, la validez del método presupone por sí misma la validez de la tesis propuesta.

Hace falta, pues, analizar la comunicación estratégica y la diplomacia de defensa como un todo inseparable, así como evaluar de un modo integrado cuantos aspectos la rodean. Para ello se propone utilizar la experiencia adquirida en la participación de España en las diferentes misiones internacionales en las que participa o ha participado, contando, para ello, con el apoyo y asesoramiento de la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa y el Mando de Operaciones.

Para abordar la investigación, el principal problema no es la información en sí misma sino la selección de la misma, ya que se pretende dar un enfoque global. Así, en el estudio de la comunicación estratégica, determinados aspectos de INFOOPS, PSYOPS, CIMIC e incluso operaciones de influencia, alcanzarán su máxima expresión de calidad y dotarán al trabajo realizado de una visión única y específica que lo convierten en un discurso propio.

La visión o forma de aproximarse al objeto de estudio, más allá de las fuentes consultadas, es una de las mayores aportaciones que hace este trabajo a la comunidad científica, ya que dicha visión se establece a partir de una combinación del pensamiento

de altas autoridades civiles y militares, académicos, periodistas y la experiencia en operaciones. De esta forma, la imbricación de todas estas aproximaciones al objeto de estudio se consolida como discurso holístico, sobre cuya validez se va a construir la presente tesis.

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos o en el seno de la Alianza atlántica, no existe una doctrina al respecto aún en España. De ahí, sin pretender que esta tesis cree doctrina, sí que tratará de ser pionera en el objeto de estudio y sirva de referencia para el desarrollo de quienes tienen la responsabilidad de conformarla, pasando a formar parte del acervo documental de la comunicación estratégica y de la diplomacia de defensa.

La pluralidad de esta visión garantiza utilizar fuentes de todo el espectro disponible correspondiente al plano concreto observado, buscando proporcionar una visión del debate: así, será *multidisciplinar*, en la medida en que se utilizarán diferentes aproximaciones científicas al objeto de estudio; y, *multifocal*, porque se ha trasladado el eje de observación a los distintos planos y niveles de la comunicación estratégica y la diplomacia de defensa.

Para ello, el objeto de estudio de la presente tesis se ha acotado desde tres puntos de vista. A saber:

1. **Temático:** se estudia la comunicación estratégica como elemento fundamental para conseguir los objetivos marcados por la diplomacia pública y, en nuestro caso para la diplomacia de defensa, e influir en el proceso político de toma de decisiones relacionado con las operaciones militares en las que España participa.
2. **Geográfico:** esta investigación se limitará a estudiar la comunicación estratégica desarrollada en el seno de la Alianza, se analizará la de algunos países aliados y

la desarrollada por el Ministerio de Defensa, obteniendo resultados comparativos de interés que se tendrán en cuenta para las conclusiones.

3. Cronológico: los conceptos objetos de estudio – comunicación estratégica y diplomacia de defensa – no son nuevos, aunque la profusión de su estudio es relativamente reciente. Por ello, el marco temporal que delimita el estudio de dichos conceptos se centrará en estudiar la última década,¹¹ ya que ha sido donde ha cobrado especial relevancia, donde han adquirido una especial relevancia para la solución de conflictos, un creciente interés con su inclusión en el planeamiento en las operaciones militares.

Se trata, pues, de una investigación descriptiva y explicativa. En cuanto a investigación descriptiva, el doctorando ha procedido al análisis, identificación y descripción de los elementos considerados fundamentales respecto al objeto de estudio.

En cuanto a investigación explicativa, no pretende establecer un modelo teórico, sino que más bien pretende establecer la relación existente entre la puesta en práctica de una comunicación estratégica, el logro de los objetivos marcados en la diplomacia de defensa y la importancia en el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares.

¹¹ La diplomacia de defensa es un término que fue acuñado inicialmente por el Reino Unido con la publicación *Defence Diplomacy*. The Ministry of Defence Policy Papers, Paper 1, Londres, 2001. Por su parte, el origen del concepto de comunicación estratégica parece algo más difuso, desde el enfoque de esta investigación, ya que se venía utilizando con cierta asiduidad en el mundo empresarial desde la década de los ochenta.

6. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La comunicación estratégica apenas dispone de literatura especializada que no pertenezca al mundo anglosajón, más concretamente a Estados Unidos, y de la bibliografía de la diplomacia de defensa, al Reino Unido. Sin embargo, cabe su abordaje desde otros múltiples puntos de vista, como pueden ser el político o económico.

En España, tanto el estudio de la comunicación estratégica como el estudio de la diplomacia de defensa se encuentran muy abandonados y, cuando se aborda, se hace con otra voz, siempre “a remolque” de lo dicho en el seno de las alianzas de las que es miembro o consecuencia de lo publicado por otro Estado.

No obstante, conscientes de la importancia que últimamente parece tener la comunicación estratégica, independientemente del ámbito en el que se emplee, comienza a tener una especial relevancia dentro de la OTAN, no así en otras organizaciones relacionadas con la seguridad y la defensa. Serán sus doctrinas y publicaciones las que sirvan de marco de referencia para acometer la investigación.

Se puede decir que hay un acuerdo, al menos en el mundo anglosajón, de la necesidad de reformar la narrativa justificativa de la intervención militar en situaciones de conflicto, de manera significativa tras Afganistán. No obstante, a pesar de este “reconocimiento”, son aún muy pocas las investigaciones llevadas a cabo en España que se han ocupado de profundizar en la trascendencia real de la comunicación estratégica.

Conviene subrayar que nada de lo que esta investigación concluya presupone un pronunciamiento oficial del Ministerio de Defensa sobre ninguna de las cuestiones abordadas, ya que tan sólo existen debates académicos en torno a la necesidad del

establecimiento, con sus ventajas e inconvenientes, de una comunicación estratégica, debates que son permanentemente actualizados con nuevos conocimientos, con nuevas visiones de la materia objeto de estudio. Debates que también se centran para hablar de estrategias de comunicación en lugar de comunicación estratégica. El error de ayer es substituido por la verdad de hoy, de modo que la única certeza es el debate, el momento *polémico*.

7. ORDEN EXPOSITIVO

Para dar coherencia y cierto orden lógico al contenido de la presente tesis, el autor ha optado por presentar un acercamiento al objeto de estudio de lo general a lo particular, del *soft power* a las operaciones de influencia. Para ello, su contenido ha sido estructurado en siete partes o áreas temáticas: introducción metodológica; marco teórico y estado de la cuestión; diplomacia de defensa; diplomacia pública; comunicación estratégica; operaciones militares; y, conclusiones.

La primera parte – introducción metodológica – comienza presentando las condiciones que han sido tenidas en cuenta para el desarrollo del trabajo de investigación, es decir, la viabilidad y la relevancia académica del objeto de estudio, definiendo la finalidad de la tesis. Seguidamente, se enuncian las preguntas que justifican la investigación para dar paso a la hipótesis de la misma. Finaliza este apartado metodológico, presentando el método de estudio, el estado de la cuestión y las fuentes utilizadas durante el presente trabajo.

La segunda parte – marco teórico y estado de la cuestión – analiza los aspectos del objeto de estudio desde las disciplinas de las relaciones internacionales y de la comunicación, que son las que sientan las bases científicas en las que se enmarca la tesis, definiendo los conceptos y analizando la terminología empleada. Para ello, se parte de una breve introducción al concepto de poder, presentado en términos generales y estudiado desde diferentes perspectivas, para dar paso a un análisis más detallado del concepto, acuñado por Joseph S. Nye, de *soft power* (contribución de la fuerza militar al concepto, la visión de la Unión Europea y el estudio del término en España), el estudio del poder coercitivo o *hard power* y, finalmente, la combinación acertada de ambas concepciones del poder, *smart power*.

La parte tercera – diplomacia de defensa – presenta la delimitación conceptual del objeto de estudio, lo que origina la necesidad de definir precisamente el término. A continuación, se hace una aproximación a la diplomacia de defensa los países vecinos en los que está basado el enfoque español, como son el Reino Unido y Francia, para dar paso al estudio de la situación de la diplomacia de defensa en España más detenidamente. Así, se aborda la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales como herramienta de la acción exterior, se estudia la diplomacia de defensa en el marco normativo, se analiza el Plan de Diplomacia de Defensa de 2011 y, finalmente, se repasa la diplomacia de defensa en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional. Finalmente, esta parte se cierra con el estudio de la importancia que tiene la diplomacia de defensa en la reforma del sector de seguridad, la cooperación internacional en materia de defensa y lo que se conoce como “generación 3D”: Desarrollo, Diplomacia y Defensa.

La cuarta parte – diplomacia pública – comienza realizando un breve recorrido histórico del concepto y continúa con la necesidad de establecer una teoría al respecto, estableciendo como paradigma del concepto a la *nookpolitik*. Seguidamente, se delimita cuál es el alcance de la diplomacia pública y el estudio de conceptos relacionados (propaganda, marca nación, comunicación estratégica, *Public Affairs*). Continúa esta parte con un breve estudio de la diplomacia pública en varios países (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania), para dar paso a la situación en España de los estudios relacionados con la diplomacia pública y, posteriormente, en la Unión Europea y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Cierra esta parte el estudio de la diplomacia pública militar y la diplomacia pública en los conflictos internacionales.

La quinta parte – comunicación estratégica – es la más extensa por ser el objeto de estudio principal de la tesis. Así, comienza este apartado con la necesidad de una definición del término que sea ampliamente aceptada – pues es un concepto en continua evolución y aún no hay consenso al respecto – desde una perspectiva económica o empresarial, en primer lugar, donde ha tenido una mayor aplicación hasta el momento; y, en segundo lugar, dentro del ámbito militar. El texto continúa investigando en busca de una teoría sobre comunicación estratégica, para lo cual se aborda el estudio en el país “donde todo comenzó”, Estados Unidos. A continuación, en aras de clarificar aún más el concepto, se aborda la necesidad de diferenciar estrategias de comunicación de comunicación estratégica, pues son conceptos usados indistintamente. Del mismo modo, se hace un análisis de los diferentes términos que son utilizados como sinónimos o sustitutos de la comunicación estratégica (propaganda, retórica, persuasión, relaciones públicas). Seguidamente, se presentan las diferentes aproximaciones que Estados Unidos y Reino Unido tienen en relación con la comunicación estratégica para, seguidamente, analizar el caso en España y de las principales organizaciones

internacionales: OTAN, ONU y UE. Finalmente, esta parte concluye con un estudio de la comunicación estratégica en el nivel operacional y, dada la importancia que tiene dentro del concepto, se hace una aproximación a las narrativas y su desarrollo en las operaciones militares.

Para poner en contexto toda la investigación de la tesis, la sexta parte – operaciones militares – aborda los diferentes tipos de operaciones en las que la información es el centro de gravedad: operaciones de información (INFOOPS), operaciones psicológicas (PSYOPS), información pública y, finalmente, operaciones de influencia. Serán estas últimas, las operaciones de influencia, sobre las que se investigue más en profundidad, ya que es un concepto en desarrollo y hacia donde tienden todas las naciones. Para ello, se aborda su estudio desde la perspectiva de las principales teorías relacionadas con la influencia y el estudio comparativo del concepto de influencia en países de nuestro entorno (Estados Unidos, Reino Unido y Francia) con el español, recientemente acuñado.

La séptima parte – conclusiones – da respuesta a las preguntas de la investigación y, de este modo, confirma y da validez a la hipótesis planteada al comienzo del texto.

Finalmente, el texto de la tesis recoge la amplia bibliografía que el doctorando ha utilizado durante el trabajo de investigación, señalando que la mayor parte de ella es foránea, pues en España la comunicación estratégica es una materia aún por estudiar y por desarrollar.

8. FUENTES

La calidad de cualquier investigación científica se mide, fundamentalmente, por el tipo de fuentes documentales empleadas. Por ello, para el desarrollo de la presente tesis, el doctorando ha empleado fuentes bibliográficas y documentales, la gran mayoría en lengua inglesa, debido a que, aunque hoy en día existen numerosos centros académicos de investigación, el fenómeno de la comunicación estratégica tiene su principal valedor a Estados Unidos y, en el seno de las organizaciones militares, a la OTAN; y, por lo que respecta a la diplomacia de defensa, se circunscribe al espacio sociopolítico del Reino Unido.

No obstante, se ha recopilado todo tipo de libros, publicaciones doctrinales, artículos, tesis doctorales y publicaciones de investigación en relación con el objeto de estudio.

Las principales publicaciones usadas para abordar la investigación corresponden a la base documental, tanto de organismos nacionales – principalmente, el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), el Mando de Operaciones (MOPS) o el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) – como de los organismos internacionales de los que España forma parte (UE, OTAN, ONU, OSCE, etc), *think tanks* de reconocido prestigio, publicaciones de autores expertos en la materia, etc.

Dentro del ámbito nacional, serán objeto de estudio la Directiva del Ministro de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa, de marzo de 2013; las Normas sobre Coordinación de la Comunicación en el ámbito de la Defensa, de septiembre de 2014; la Estrategia de Comunicación del Estado Mayor de la Defensa, de enero de 2015; el Plan

de Comunicación del Mando de Operaciones, de febrero de 2013; la Estrategia de Seguridad Nacional, de mayo de 2013; la Estrategia Española de Seguridad, de junio de 2011; o, el Plan de Diplomacia de Defensa, de abril de 2011, entre otros.

Por su parte, en el ámbito internacional, la principal bibliografía se ha centrado en las publicaciones realizadas por el Gobierno de los Estados Unidos y el Reino Unido, así como la documentación de uso oficial elaborada por la OTAN. Por citar alguno de los documentos utilizados, destacan el borrador para uso del *NATO Strategic Communications Handbook*, de enero de 2015; el manual *Commander's Handbook Strategic Communication and Communication Strategy*, de junio de 2010; el borrador para uso *NATO Strategic Communications Handbook*, de enero de 2015; el documento *Military Public Diplomacy. How the Military Influences Foreign Audiences*, de febrero de 2015; o, el documento *Defence Diplomacy*, de 2001.

A la hora de seleccionar la bibliografía, se ha tenido en cuenta la estructura propiamente dicha de la investigación, dividiendo la tesis en cuatro áreas temáticas principales: el poder persuasivo o *soft power*; la diplomacia de defensa; la diplomacia pública; y, la comunicación estratégica, siendo ésta última la que proporcione, más ampliamente, el contexto de la investigación, apoyada por la investigación de las operaciones militares relacionadas con el entorno de la información.

La aportación más importante que este trabajo realiza al pensamiento científico, junto con la metodología, es el carácter cívico-militar de sus fuentes, ya que si bien el objeto de estudio se incardina dentro del ámbito militar, su aplicación práctica tiene continuidad en las políticas públicas o el mundo empresarial, entre otros.

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

SEGUNDA PARTE

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

1. INTRODUCCIÓN

Esta tesis se enmarca, aunque a primera vista no lo parezca, dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. En un mundo globalizado como el de nuestros días, el poder – en sus más variadas formas – ha dejado de ser exclusividad de los Estados y, actualmente, son numerosos y muy diversos los actores que tienen la capacidad de que otros hagan lo que de otra manera no habrían hecho, es decir, ejercer el poder. Entre las formas de ejercerlo encontramos el denominado *soft power*¹² – término acuñado por Joseph S. Nye en 1990 –, para describir la capacidad de un actor para conseguir los objetivos marcados mediante la atracción y no mediante la coerción; es decir, un poder de atracción, de persuasión, y no de coacción. Éste es un concepto que ha sido adoptado por los profesionales y estudiosos de la diplomacia pública, quienes lo utilizan para describir sus objetivos y propósitos. No obstante, el concepto de *soft power* es difícil de alcanzar y se aplica incorrectamente a menudo.¹³

Es muy extensa la bibliografía en la que encontramos que entre los mecanismos o herramientas que los Estados utilizan para ejercer este *soft power* se encuentra la diplomacia y, más concretamente, la diplomacia pública. Dentro de ésta, como una forma específica de ejercerla, se incluye la diplomacia de defensa, contribuyendo a la política exterior de un país, a las relaciones que mantienen los Estados en la comunidad internacional y, más concretamente, a la percepción o imagen que de nuestras Fuerzas

¹² NYE, Joseph S. (1991). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books. En el texto de la tesis, el concepto de *soft power*, no se traducirá de manera incorrecta como “poder blando”, a pesar de estar aceptado en el mundo académico, manteniéndose el concepto en inglés, y se mantendrá su acepción inglesa.

¹³ Son varios los autores que así lo ejemplarizan; entre ellos, por citar algunos, Robert KAGAN (2002), en su artículo “Power and Weakness”, *Policy Review*, nº 113, disponible en internet (acceso el 7 de abril de 2015), en <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/kagan.htm>; o, Niall FERGUSON (2004), en su artículo “A World Without Power”, *Foreign Policy*, nº 143, pp. 32-39.

Armadas se tiene más allá de las fronteras nacionales participando en operaciones militares.

Por otra parte, este trabajo ahonda en la disciplina de la comunicación, más concretamente, en la comunicación estratégica, que se ha convertido en una herramienta principal de la diplomacia de defensa y del planeamiento de las operaciones militares en un escenario internacional en el que los conflictos han perdido su carácter tradicional. Actualmente, los conflictos son más bien internos o tienen carácter asimétrico, en los que la concienciación cultural¹⁴ cobra especial relevancia. En este marco se analizará cómo la narrativa, los mensajes y las imágenes son capaces de modificar la conducta de los actores y la percepción que éstos tienen de los militares desplegados en las diferentes misiones en las que España participa.

Así pues, la diplomacia de defensa y la comunicación estratégica están interrelacionadas, del mismo modo que lo están las disciplinas a las que pertenecen: relaciones internacionales y comunicación.

Hay que mencionar que son varias las aproximaciones existentes al objeto de estudio y todas ellas han sido tenidas en cuenta a la hora de realizar esta investigación. Sin embargo, no serán reflejadas en esta tesis, salvo en aquellos apartados en que sea necesario hacer una mención específica o un estudio detallado del concepto en cuestión, ya que estará directamente relacionado con el enfoque planteado.

Así, dentro de las diferentes teorías o corrientes relacionadas con el *soft power*, se estudiará propiamente el concepto acuñado por Joseph S. Nye, su interrelación con el

¹⁴ La concienciación cultural se define como la capacidad de ser conscientes de los valores culturales, creencias y percepciones. Es el primer nivel de conocimiento cultural y se adquiere mediante la identificación de los rasgos básicos y pautas culturales. En pocas palabras, implica conocer una cultura dada y las implicaciones que esa cultura pueden tener y ser relevantes para el desarrollo de las operaciones. En EJÉRCITO DE TIERRA (2011). *Publicación Doctrinal PD3-310. Cross-Cultural Awareness*. Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina, pp. 1-3 y 1-4.

denominado *hard power* y su evolución hasta llegar al concepto de *smart power*. Para ello, se partirá del análisis conceptual del *soft power* – desde la perspectiva de Nye – y, dado que el objeto de estudio se centra en las operaciones militares, cómo es abordado este concepto en el seno de la Unión Europea y en la OTAN. Del mismo modo, se analizarán el concepto de diplomacia de defensa y el de diplomacia pública, a nivel nacional, europeo y desde la perspectiva aliada.

A continuación, si bien el concepto de comunicación estratégica no es nada reciente, pues tiene sus orígenes en el mundo empresarial,¹⁵ la tesis aborda el estudio en profundidad de dicho concepto desde el punto de vista de la Alianza,¹⁶ un análisis comparado con algunos países aliados y el del Ministerio de Defensa de España y sus implicaciones en el planeamiento de las operaciones militares, dando coherencia a la investigación con el estudio de las operaciones militares en las que el entorno de la información cobra especial relevancia.

¹⁵ A finales de la década de los 80, Daniel Scheinshon comenzaba a hablar de comunicación estratégica, y afirmaba que “la comunicación excedía las fronteras del marketing y proponía su instalación – en tanto función primordialmente política – en los territorios del gobierno corporativo y de la alta dirección”. En SCHEINSHON, Daniel (2009). “Comunicación estratégica”, *Cuaderno nº 28 Centro de Estudios en Diseño y Comunicación*, pp. 145-150.

¹⁶ Estados Unidos comenzó a tomar conciencia de la importancia de la comunicación estratégica en el planeamiento de las operaciones militares tras los atentados del 11-S en Nueva York. En la Revisión Cuatrienal del Departamento de Defensa de Estados Unidos de 2006, se establece una hoja de ruta para la ejecución de una comunicación estratégica.

Por su parte, la OTAN fue consciente de la importancia de incluir en el planeamiento de las operaciones militares el proceso de comunicación estratégica desde su participación en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF), quedando demostrada la importancia de “ganar corazones y mentes” y la nueva concepción del escenario en el que librarían los combates: la batalla de la percepción.

2. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS Y TERMINOLOGÍA EMPLEADA

Para delimitar el objeto de estudio, se considera necesario definir terminológicamente los conceptos que serán utilizados durante la presente investigación, ya que, como se ha mencionado anteriormente, son numerosas las definiciones y diversos los usos que de estos conceptos se hacen.

2.1. Breve introducción al concepto de poder

Este trabajo de investigación no pretende ser exhaustivo, ni mucho menos, en la definición del concepto de poder ni analizar las diferentes concepciones que del mismo existen en la disciplina de las relaciones internacionales. Sin embargo, sí se considera oportuno delimitar dicho concepto a nuestro objeto de estudio, donde se pondrá de manifiesto la necesidad y complejidad que suponen establecer un estudio minucioso del término para comprender el actual funcionamiento de las relaciones internacionales, en el que las formas tradicionales de entender el poder no son ya suficientes para esclarecer el complejo entramado del sistema internacional, más aún en un entorno tan cambiante como en el que nos encontramos.

Así, entre las acepciones que contempla el Diccionario de la lengua española (DRAE), el concepto de poder queda definido como el “dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo” o la “suprema potestad rectora y coactiva del Estado”.¹⁷ Estas definiciones entroncan claramente con la noción que del término

¹⁷ Acepciones 1 y 6 del nombre “poder” de la 22ª edición del Diccionario de la lengua española (DRAE), ed. Espasa Calpe, Madrid, 2001, p. 1791.

tiene el realismo político,¹⁸ al que tradicionalmente siempre ha estado vinculado, por considerar uno de sus pilares la lucha constante por el poder.

El enfoque de Hans Morgenthau – considerado como uno de los padres del realismo clásico – atribuye mucha relevancia a las capacidades económicas y militares en el poder, pero también contempla otros aspectos cuando define el poder como “el control del hombre sobre las mentes y acciones de otros hombres [...] El poder político consiste en una relación entre los que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido”.¹⁹ Del mismo modo, reconoce la importancia del papel que juega la diplomacia entre los diversos factores que confeccionan el poder de una nación.

Raymond Aron, por su parte, destaca que “en el campo de las relaciones internacionales, el poder es la capacidad que tiene una unidad política de imponer su voluntad a las demás. En pocas palabras, el poder político no es un valor absoluto sino más bien una relación entre hombres”,²⁰ lo que constata su carácter relacional y distingue la fuerza militar del poder propiamente dicho. Igualmente, Aron realiza diversas consideraciones que establecen que los elementos que conforman el poder de una nación trascienden lo material.²¹

Ambos autores coinciden en reflejar su visión del poder más allá de los recursos, en términos relacionales, si bien la mayoría de pensadores del realismo destacan la marcada importancia que desempeñan los recursos materiales en el poder de la nación, con lo que el poder se convierte en medible y cuantificable.

¹⁸ Dentro del realismo, existen diferentes corrientes –realismo clásico, neorrealismo, realismo defensivo y ofensivo, y realismo neoclásico– si bien todas ellas tienen como común denominador el poder como elemento que regula las relaciones internacionales. SCHMIDT, Brian (2007). “Realist conceptions of power”. En BERENSKOETTER, Felix y WILLIAMS, M. J. (eds.). *Power in World Politics*, New York, Routledge, pp. 43-63.

¹⁹ MORGENTHAU, Hans (2005). *Politics among Nations*. 7ª edición, McGraw-Hill.

²⁰ ARON, Raymond (1985). *Paz y Guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza.

²¹ Aron considera tres elementos para delimitar el poder: el espacio de actuación, los recursos materiales y su capacidad de transformación, así como la acción colectiva. *Ibíd.*

Antes de continuar, hay que hacer mención a la importancia que la economía ejerce en varias disciplinas: política, economía, sociología, historia, etc. Es más, algunos autores le atribuyen un papel destacado en las relaciones internacionales. En este contexto, más allá de la concepción realista del papel de la economía como poder coercitivo, se considera necesario dedicar unas líneas a la economía política internacional, disciplina social que tiene como señas de identidad que:

- Las esferas política y económica no se pueden considerar aisladamente.
- Las estructuras económicas se establecen y transforman debido a la interacción política.
- La política interna e internacional están íntimamente relacionadas; su diferenciación limita la comprensión de los procesos transnacionales.

Dentro de la economía política internacional, dos vertientes han abordado el concepto de poder de manera diferente: la vertiente estadounidense y la británica. Respecto a la primera, citar que esta disciplina social se enmarca en los enfoques teóricos de las escuelas que estudiarán las relaciones internacionales tras la Segunda Guerra Mundial: la realista, la liberal y la estructuralista. Por su parte, la corriente británica considera que el poder no se concentra solamente en los Estados sino que las variables políticas y económicas han de considerarse como un todo, no se pueden considerar aisladamente. Estos autores defienden la utilidad política de la economía política internacional, analizan la estructura del poder a lo largo de la historia y la forma en la que el poder estructural de los Estados y otros actores se lleva a cabo.

Strange critica a la corriente estadounidense o neorrealista – donde lo internacional debe dejar paso a lo transnacional y la política a la economía – al afirmar que “la autoridad de los gobiernos de todos los Estados, grandes o pequeños, fuertes o débiles, se ha visto

debilitada como consecuencia del cambio financiero y tecnológico y de la integración acelerada de las economías nacionales en una única economía global de mercado”.²² Continúa su crítica a la corriente estadounidense por la importancia concedida al Estado, a su poder coercitivo y a las relaciones interestatales. Por su parte, ha defendido la descentralización del poder en el sistema mundial; el poder del Estado es algo difuso (*soft power*), ya no se basa en el poder coercitivo; y, la regulación del sistema económico mundial como resultado de la negociación entre múltiples actores (Estados, ONGs, empresas, organismos internacionales...).²³

Strange aborda la teoría del poder estructural,²⁴ que establece las nuevas reglas del juego en el sistema internacional y define las situaciones en las que los Estados se relacionan con sus ciudadanos y otros actores, sean o no estatales. Sostiene que la política ya no es exclusividad de los políticos²⁵ y el poder “es simplemente la capacidad de una persona o grupo de personas para influir en los resultados de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás”.²⁶ Lo fundamental del nuevo orden es la aparición de empresas transnacionales y la negociación entre socios, todo un proceso que debilita al Estado. La concurrencia entre la economía

²² STRANGE, Susan (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of the Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 14

²³ *Ibíd.*

²⁴ Susan Strange aborda por primera vez la teoría del poder estructural en 1988, en su obra *States and Markets* y, posteriormente, la revisa en sus obras *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (1996) y *Mad Money* (1998).

“El poder estructural es aquel que permite a un actor conformar y determinar las estructuras de la economía política global en las que el resto de los actores han de operar, y una de dichas estructuras es la financiera, mediante la que se provee el crédito en la economía mundial”. En STRANGE, S. (1998). *Mad Money*. Manchester, Manchester University Press, p. 1-2.

²⁵ Para Strange, el poder se ejerce “de forma impersonal por los mercados [...] la autoridad en la sociedad y en las transacciones económicas es ejercida legítimamente por actores diferentes de los estados y ha pasado a ser reconocida libremente por aquellos que se les someten”. En STRANGE, S. ([1996] 2001). *La retirada del Estado*, Barcelona: Icaria Editorial/Intermón, p. 33.

²⁶ *Ibíd.*, p. 39.

política internacional y las relaciones internacionales han dado como resultado un cambio en la naturaleza de la diplomacia.²⁷

Así, como vemos, la naturaleza del poder en las relaciones internacionales se está volviendo mucho más complicada. Los avances tecnológicos y la creciente interdependencia en un mundo globalizado como en el que vivimos hacen que un único modelo no pueda explicar todas las situaciones. El secreto para llegar a su comprensión reside en conocer qué enfoque – o combinación – debe emplearse para cada situación; es decir, es necesario poner en contexto el uso del poder, ya que se darán situaciones en las que determinadas medidas se mostrarán más eficaces que otras. Celestino del Arenal explica que:

“El poder ya no es sólo un fenómeno relacional sino también y cada vez más, como consecuencia de la creciente interdependencia, un fenómeno estructural, mucho más sutil, consistente en el control o la capacidad para influir o determinar las estructuras y dinámicas del sistema o conseguir que los demás quieran lo que uno quiere”.²⁸

La interdependencia compleja tiene tres características principales que dan lugar a diferentes procesos políticos, los cuales traducen los recursos de poder en control de los resultados: la existencia de canales múltiples para conectar las sociedades – entendidas como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales –, la ausencia de jerarquía en los múltiples asuntos que componen la agenda de las relaciones entre

²⁷ Éste es el núcleo de la denominada “nueva diplomacia”, donde los Estados deben negociar con las empresas transnacionales ya que, como economías nacionales, no tienen capacidad en el mercado mundial. En STRANGE, S. (1996). “Reconsiderando el cambio estructural en la economía política internacional: Estado, empresas y diplomacia”. *Política internacional*, 45, Lima, pp.8-45.

²⁸ DEL ARENAL, Celestino (2009). “Globalización, creciente interdependencia y globalización de las relaciones internacionales”. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, Vitoria: Universidad del País Vasco, p. 211.

Estados y el menor papel que tiene la fuerza militar.²⁹ Así, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye escriben:

“El hecho de que la política mundial bajo la interdependencia compleja no sea una malla sin costuras, nos lleva a confiar en que los esfuerzos por dar puntadas ventajosas para todos, como lo reflejan las estrategias de eslabonamiento, determinen la configuración de la trama”.³⁰

El poder se entiende como el recurso en las relaciones internacionales derivado de las asimetrías en la interdependencia. De este modo, Keohane y Nye identifican la sensibilidad y la vulnerabilidad como las dos categorías principales para analizar el poder en un determinado escenario, permitiendo evaluar diferentes grados de interdependencia y su influencia en las relaciones internacionales.³¹

Los analistas tradicionales han prestado poca atención a la formación de la agenda, ya que suponen que ésta quedará establecida mediante cambios en el equilibrio de poder y por la percepción de los Estados sobre las amenazas a su seguridad. Sin embargo, bajo esta interdependencia compleja, es más que probable que la agenda se vea afectada por las políticas nacionales e internacionales, por los problemas internos y externos.³²

A pesar de que la interdependencia compleja utiliza patrones políticos diferentes a los que establece la corriente realista, no debemos olvidar que Keohane y Nye parten de sus preceptos para construir este nuevo modelo con el que pretenden analizar el sistema internacional. Así, se puede decir que el modelo establecido por estos autores enlaza el

²⁹ KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, p. 41.

³⁰ *Ibíd.*, p. 49.

³¹ La sensibilidad identifica los diferentes grados de respuesta de un actor ante situaciones externas que le afectan. Por su parte, la vulnerabilidad está relacionada con el coste de las diferentes opciones que el actor debe hacer frente.

³² *Ibíd.*, p. 50.

tradicional análisis del poder realizado por el realismo político con el neorrealismo con elementos liberales de la interdependencia.³³

Para una mejor comprensión, en la siguiente tabla se comparan las aproximaciones que el realismo y la interdependencia compleja establecen en los procesos políticos:

	Realismo	Interdependencia compleja
Metas de los actores	La seguridad militar	Varían según los asuntos de interés
Instrumentos de la política estatal	La fuerza militar, apoyada en la economía y otros instrumentos	La manipulación de la interdependencia, los organismos internacionales y los actores transnacionales
Establecimiento de la agenda	Cambios en el equilibrio de poder y amenazas a la seguridad	Cambios en la distribución de los recursos de poder y en la importancia de los actores transnacionales
Vinculación de cuestiones	Reduce las diferencias entre los asuntos de interés y refuerza la jerarquía internacional	Dificultad en los Estados fuertes, al no ser eficaz la fuerza y erosión de la jerarquía internacional por los Estados débiles, a través de los organismos internacionales
Rol de los organismos internacionales	Menor, limitado por el poder del Estado y la importancia de la fuerza militar	Establecen agendas, inducen a la formación de coaliciones y son escenarios para la acción política de los Estados débiles

Tabla 1. Procesos políticos bajo las condiciones del realismo y de la interdependencia compleja³⁴

Por su parte, el constructivismo recoge la necesidad e importancia de abordar las relaciones internacionales desde un punto de vista sociológico, en el que los Estados actúan en virtud de sus ideas y creencias más que por las capacidades que poseen.³⁵ Ello exige definir qué estructura social prevalece en las relaciones de poder. No obstante, para Guzzini, cobran más importancia las consecuencias derivadas del uso que se haga

³³ MANNO, Sharon A. y VARGAS, Juan Carlos (2012). “Mecanismos de integración regional y la resolución de conflictos internacionales: Soft Power y concertación política (CAN, EU y ASEAN)”. *Revista Memoria Política. Nueva Etapa*. Vol. 2 (1), p. 170.

³⁴ KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Poder e Interdependencia*. Op. cit., p. 57.

³⁵ Alexander Wendt afirma que “el poder se constituye, en primer lugar, por ideas y contextos culturales más que por fuerzas materiales brutas”. En WENDT, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, p. 1.

del poder más que de su significado.³⁶ El poder se concibe como el resultado de los significados compartidos por la sociedad; es una construcción social en la que, al aceptar las narrativas, se ejerce el poder al influir en las preferencias de los actores.³⁷

Mattern señala las dificultades para comprender correctamente el término de *soft power*, pues Nye utiliza el concepto de “atracción” desde dos enfoques diferentes, al menos ontológicamente – como condición esencial y como resultado de la interacción social – lo que inequívocamente lleva a confusión y malentendidos respecto al papel que juega el *soft power*.³⁸ Por su parte, Hall defiende que el *soft power* no constituye una categoría analítica de estudio sino que, más bien, debería considerarse como una categoría “práctica”.³⁹

Otros autores, a la hora de analizar el poder, no siguen los trabajos de los pensadores clásicos, como Maquiavelo, Hobbes o Weber. Así, para Michel Foucault, el poder es una relación asimétrica constituida por dos entes, la autoridad y la obediencia, en la que lo más importante es determinar cuáles son los mecanismos y sus relaciones en los distintos niveles de la sociedad. El poder no está localizado, no es una propiedad, es una estrategia.⁴⁰ Para ello, estudia cómo se establecen las relaciones de poder en lugar de analizar las condiciones en las que se ejerce. En este contexto, es cuando cobra especial

³⁶ Para el autor, este hecho se pone de manifiesto cuando se ponen etiquetas, por ejemplo, “cuando el Fondo Monetario Internacional declara insolvente a un país, queda sin poder en las relaciones sociales, lo que hará que otros actores cambien su comportamiento”. En GUZZINI, Stefano (2000), “A reconstruction of constructivism in International Relations”, *European Journal of International Relations*, nº 6, 2, pp. 147-182.

³⁷ GUZZINI, Stefano (2007). “The concept of power: a constructivist analysis”. En BERENSKOETTER, Felix y WILLIAMS, M. J., *Power in world politics*. Op. cit., pp. 23-42.

³⁸ MATTERN, J. B. (2005) “Why ‘Soft Power’ Isn’t So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics”. *Millennium – Journal of International Studies*, nº 33, p. 591.

³⁹ HALL, T. (2010). “An Unclear Attraction: A Critical Examination of Soft Power as an Analytical Category”. *The Chinese Journal of International Politics*, nº 3, pp. 189-211.

⁴⁰ FOUCAULT, Michel (1999). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias*. 29ª edición en español, México: Siglo XXI.

relevancia el discurso del poder, el discurso por el que el poder somete o se atrae, el poder como fundador y garantía del orden.⁴¹

Joseph S. Nye utiliza las "tres caras del poder" para explicar cómo un actor puede influir o moldear las preferencias de otro en las relaciones internacionales. Así, la primera de ellas – desarrollada por Robert Dahl – hace referencia al ejercicio directo del poder de un actor sobre otro, forzando a ir en contra de sus preferencias iniciales.⁴² La segunda cara del poder – establecida por Bachrach y Baratz – se refiere a limitar las opciones de otros actores mediante el control de sus agendas políticas e instituciones.⁴³ Finalmente, la tercera cara del poder es descrita por Lukes como la capacidad de moldear las preferencias iniciales de otros actores, más que cambiar las situaciones que éstos han de afrontar.⁴⁴

Asimismo, según Nye, el poder mundial se distribuye entre países que siguen un patrón que recuerda a un juego de ajedrez tridimensional, en el que el tablero inferior representa el ámbito de la información y las relaciones internacionales, donde los actores son muy numerosos y el poder está muy disperso entre todos ellos; en el tablero intermedio, se encuentra el poder económico que, a su vez, es multipolar, donde no existe una hegemonía estadounidense, sino que Estados Unidos está en igualdad de condiciones que Europa y otras regiones; y, en el tablero superior, se encuentra el poder militar, en gran medida unipolar, en el que Estados Unidos no tiene ningún rival.⁴⁵ Se trata de un tablero en el que un jugador gana no sólo si mueve horizontalmente sino también verticalmente. Dicho de otro modo, las tradicionales relaciones internacionales

⁴¹ FOUCAULT, Michel (2000). "Defender la sociedad". Curso en el Collège de France (1975-1976), traducido al castellano por Horacio Pons. Fondo de cultura económica de Argentina, S.A.

⁴² DAHL, Robert. "The concept of power". *Behavioural Science*, nº 2, pp. 210-215.

⁴³ BACHRACH, P. and BARATZ, M. (1963). "Decisions and nondecisions: an analytical framework". *American Political Science Review*, nº 57, pp. 632-642.

⁴⁴ LUKES, Steven (2005). *Power: A Radical View*. 2ª ed., Londres: Palgrave.

⁴⁵ NYE, Joseph S. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, p. 72.

construidas en el plano horizontal dejan paso a las interacciones verticales que los actores mundiales establecen con las corporaciones multinacionales, ONGs u otros actores. Se trata, pues, de un escenario en el que no tiene sentido hablar de hegemonía, multipolaridad o unipolaridad.

La mayoría de politólogos centran sus estudios en la primera de ellas, en el poder que un actor ejerce sobre otro de forma directa, en función de los recursos de que dispone. Ésta también es la línea que adopta el enfoque de la interdependencia, si bien también se sitúa más próxima a la segunda, al reconocer el papel que juegan las instituciones como elementos que canalizan la agenda política y la cooperación en el sistema internacional,⁴⁶ papel que siempre fue subestimado por el realismo político. Otros autores, entre los que se incluye Joseph S. Nye, ven en las instituciones un recurso de poder, ya que moldean la forma en la que los Estados ejercen el poder.⁴⁷

La teoría constructivista – por su parte, al entender el poder como una construcción social – se ubica en la tercera dimensión, a diferencia de lo que ocurre desde otros enfoques, donde las capacidades tangibles e intangibles de poder tienen cabida en el marco de la comunicación intersubjetiva.

En esta tercera dimensión, también se encuentra el concepto de *soft power*,⁴⁸ acuñado por Nye, que aborda la conceptualización del poder más allá del punto de vista tradicional realista, propio de la primera dimensión.⁴⁹ El término hace referencia a la

⁴⁶ Las relaciones de poder también están presentes en la cooperación y se ha de tener presente que las instituciones pueden eliminar las barreras existentes en las asimetrías de poder o determinar el comportamiento de los Estados. En BALDIWIN, David. “Power and International Relations”, CARLNAES W, T. RISSE-KAPPEN B. y SIMMONS B. *Handbook of international relations*. Londres: SAGE, pp. 177-191.

⁴⁷ NYE, Joseph S. (2004). Op. cit.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Según Nye, “la segunda y la tercera dimensión del poder incorporan aspectos estructurales [...] pero también dejan espacio a los actores que realizan elecciones, aún constreñidos por fuerzas estructurales”. NYE, Joseph S. (2011) *The Future of Power*. New York: Public Affairs, p. 242.

habilidad de un actor para influir en el comportamiento de otros mediante la atracción en lugar de la adopción de medidas coercitivas;⁵⁰ “el *soft power* descansa en la habilidad de formar las preferencias del otro”.⁵¹ Cuando Nye hace referencia a la capacidad de configurar las agendas, nos encontraríamos en la segunda dimensión.

Asimismo, Nye subraya la importancia de elaborar un concepto que permita abordar las diferentes dimensiones del poder para, de este modo, tener una visión global de la realidad internacional y las relaciones de poder que se generan. De este modo, al incorporar la segunda y la tercera dimensiones, es posible advertir la importancia de las narrativas y los discursos que definen las preferencias y, en consecuencia, modelan el escenario internacional. No obstante, conviene recordar que los diferentes actores internacionales no se encuentran en igualdad de condiciones, ni disponen de las mismas capacidades para establecer narrativas o discursos socialmente aceptados.

Analizar la tercera dimensión del poder exige algo más que explicar las relaciones de poder, en tanto que exige entrar en el campo de la comprensión. Es en este terreno donde los enfoques tradicionales carecen de consistencia y el constructivismo ha logrado una considerable influencia en la disciplina.

Dado que el aspecto central de la tesis gira en torno a la comunicación estratégica, es casi obligado abordar el concepto de poder desde el punto de vista de la comunicación. Así pues, se hace necesario citar al sociólogo Manuel Castells, a quien se considera un referente en la materia. Castells aborda el concepto desde una perspectiva sociológica, global a 360°, y presenta un minucioso análisis de las relaciones, intereses e influencias existentes entre las distintas redes dominantes y que determinan la construcción de los

⁵⁰ El autor ya abordaba este aspecto en su libro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*.

⁵¹ NYE, Joseph S. (2004). Op. cit., p. 5.

discursos en la esfera mediática.⁵² Con este enfoque sociológico, desmonta los mecanismos actuales de dominación mediática y las nuevas formas para convertirse en potencia hegemónica en una *sociedad red*, una “sociedad global”.⁵³ Así, define el poder como:

“la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder. El poder se ejerce mediante la coacción (o la posibilidad de ejercerla) y/o mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones [...] La capacidad relacional del poder está condicionada, pero no determinada, por la capacidad estructural de dominación. Las instituciones pueden mantener relaciones de poder que se basan en la dominación que ejercen sobre sus sujetos”.⁵⁴

Castells distingue cuatro formas de poder distintas, si bien, desde mi punto de vista, su denominación no contribuye a una clara comprensión de cada una de ellas.⁵⁵

⁵² CASTELLS OLIVÁN, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid, Alianza editorial.

⁵³ “Una sociedad red es aquella cuya estructura social está compuesta de redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información basadas en la microelectrónica”. *Ibíd.*, p. 50-51.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 33.

⁵⁵ “*El poder de conectar en red* se refiere al poder de los actores y organizaciones incluidos en las redes que constituyen el núcleo de la sociedad red global! sobre los colectivos o personas que *no* están integrados en ellas; es decir, consiste en la capacidad de dejar que un medio o un mensaje entren en la red mediante procedimientos de filtro del acceso [...] *El poder de la red* es el poder de los estándares de la red sobre sus componentes, aunque este poder favorezca en última instancia los intereses de un conjunto específico de actores sociales en el origen de la formación de la red y del establecimiento de estándares (protocolos de comunicación) [...] *El poder en red* es el poder de ciertos nodos sobre otros nodos dentro de la misma red. En las redes de comunicación esto se traduce en el poder de establecer la agenda, tomar decisiones editoriales y de gestión en las organizaciones que controlan y gestionan las redes de comunicación multimedia. Finalmente, el *poder para crear redes* es la capacidad de configurar y programar una red, en este caso una red multimedia, una red de comunicación de masas”. Para ello, hace mención a los mecanismos básicos para ejercer control sobre otros: “1) la capacidad de constituir/programar/reprogramar las redes según los objetivos que se les asignen; y 2) la capacidad para

- El poder de conectar en red (*networking power*).
- El poder de la red (*network power*).
- El poder en red (*networked power*).
- El poder para crear redes (*network-making power*).

Asimismo, para denominar a las nuevas formas de comunicación, acuña el concepto de “autocomunicación de masas” (*mass self-communication*),⁵⁶ ocasionadas por la aparición de los medios digitales que se situarían entre la comunicación interpersonal y la tradicional comunicación de masas. Así, la autocomunicación de masas de Castells hace referencia a los emisores y receptores privados, públicos o semipúblicos, capaces de influir en las decisiones.

Castells también aborda el poder desde un análisis cognitivo, complementando su enfoque sociológico del término. Así, basándose en los estudios sobre los “marcos” (*frames*) de George Lakoff⁵⁷ o “enmarcado” (*framing*) de Entman,⁵⁸ llega a la conclusión de que el poder es un dispositivo que comienza en el Estado, pero termina en la mente de los ciudadanos, operando el sistema de medios como bisagra constructora

conectar diferentes redes y asegurar su cooperación compartiendo objetivos y combinando recursos, mientras que se evita la competencia de otras redes estableciendo una cooperación estratégica”. Continúa afirmando que “los programadores y los enlaces son aquellos actores y redes de actores que, gracias a su posición en la estructura social, ejercen el *poder para crear redes*, la forma suprema de *poder en la sociedad red*”. Ibid., pp. 72-78 y pp. 537-540.

⁵⁶ “Es comunicación de masas porque potencialmente puede llegar a una audiencia global, como cuando se cuelga un vídeo en Youtube, un blog con enlaces RSS [...] y, al mismo tiempo, es autocomunicación porque uno mismo genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos”. Ibid., p. 88.

⁵⁷ Los “marcos” son una forma de pensar, una forma de actuar. No son sólo palabras, aunque las palabras o las imágenes sean necesarias para construir el marco y comunicarlo. Lo fundamental es que los marcos no están fuera de la mente. Sólo los marcos que son capaces de conectar el mensaje con los marcos mentales preexistentes se convierten en activadores de la conducta. En LAKOFF, George (2008). *The Political Mind. Why You Can't Understand 21st-Century Politics with an 18th-Century Brain*. Nueva York, Viking.

⁵⁸ El “enmarcado” es el proceso de “seleccionar y resaltar algunos aspectos de los acontecimientos o asuntos y establecer relaciones entre ellos con el fin de promover una determinada interpretación, evaluación y/o solución”. En ENTMAN, Robert (2004). *Projections of Power, Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago, University of Chicago Press, p. 5.

Para Castells, el *framing* es un “mecanismo fundamental de activación de la mente porque relaciona directamente la estructura de una narración transmitida por los medios con las redes neuronales del cerebro”. En CASTELLS (2009). Op. cit., p. 210.

de hegemonías políticas. Para ello, presenta la teoría de los marcos y destaca que la persuasión política tiene que ver con redes y narraciones porque el cerebro político es un cerebro emocional.⁵⁹

En un mundo globalizado, las redes de comunicación juegan un papel predominante, sobre todo, a la hora de construir el poder político e influir en las audiencias objetivo. Para Castells,

“El poder es multidimensional y se construye en torno a redes programadas en cada ámbito de la actividad humana según los intereses y valores de los actores [...] Las redes de poder de diferentes ámbitos de la actividad humana a su vez están conectadas entre sí [...] La red de poder construida en torno al Estado y al sistema político sí desempeña un papel fundamental en la red global de poder”.⁶⁰

Castells aboga por definir y establecer los principios de una teoría general del poder basada en la comunicación. Sin embargo, solo presenta un enfoque metodológico, basándose en una serie de hipótesis generales y deja su desarrollo para otros. No deja de ser paradójico que en su libro “Comunicación y poder” no se puedan probar empíricamente las hipótesis que formula, a pesar de que presente muchos estudios de casos bien documentados y analizados en profundidad. Así, por ejemplo, no identifica a los actores sociales que ostentan el poder sino que plantea una hipótesis al respecto: “en

⁵⁹ “Las metáforas resultan decisivas para conectar el lenguaje (por tanto, la comunicación humana) y los circuitos cerebrales. A través de las metáforas es como se construyen las narraciones. Las narraciones se componen de marcos, que son las estructuras de la narración que corresponden a las estructuras cerebrales que con el tiempo han surgido por la actividad cerebral. *Los marcos son redes neuronales de asociación a las que se puede acceder desde el lenguaje a través de conexiones metafóricas. Enmarcar significa activar redes neuronales específicas.* En el lenguaje, las palabras se asocian en campos semánticos. Estos campos semánticos se refieren a marcos conceptuales. Así pues, el lenguaje y la mente se comunican por marcos que estructuran narraciones que activan redes cerebrales”. *Ibíd.*, p. 197.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 546-547.

todos los casos son redes de actores que ejercen el poder en sus respectivas áreas de influencia a través de las redes que construyen en torno a sus intereses”.⁶¹

No obstante, a pesar del alto nivel de especialización con el que aborda la relación entre poder y comunicación, la brecha existente entre estos estudios de casos y una teoría general del poder basada en la comunicación es aún demasiado grande.

Finalmente, antes de finalizar este breve repaso al concepto de poder, no podíamos pasar por alto los últimos debates que giran en torno al mismo. Así, Moisés Naím sostiene que el poder es cada vez más débil, más limitado, y habla del “fin del poder”,⁶² no porque estén desapareciendo las élites que lo poseen sino por la dificultad que éstas tienen para utilizarlo y conservarlo. Para ello, argumenta que son tres las revoluciones que explican el cambio de perspectiva – la revolución del “más”, la revolución de la “movilidad” y la revolución de la “mentalidad”, que hacen que “presionen”, “sorteen” y “erosionen”, respectivamente, las barreras del poder.⁶³ Asimismo, analiza la fragmentación que resulta de la confrontación entre los tradicionales poderes o gobernantes y los múltiples micropoderes.

De esta nueva distribución del poder se derivan dos consecuencias negativas: los micropoderes están en manos de actores progresistas que buscan el bien común, pero también de grupos criminales o extremistas que persiguen sus propios intereses. De ahí

⁶¹ *Ibíd.*, p. 551.

⁶² NAÍM, Moisés (2013). *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be*. Basic Books, USA.

⁶³ Cuando habla de la revolución del “más” se refiere al hecho de que, hoy en día, hay más de todo: nivel de vida, educación, salud, esperanza de vida, información,... Se trata de cambios cuantitativos, pero también cualitativos, que hacen que muchos de los factores que permitían ejercer el poder ya no sean eficaces; esta revolución presiona las barreras hacia el poder.

La revolución de la “movilidad” hace referencia a los movimientos migratorios (204 millones de emigrantes en el mundo, de los cuales cada año se trasladan unos 65 millones del campo a la ciudad), lo que repercute en un constante intercambio de bienes, servicios, ideas, aspiraciones, información, e incluso movimientos religiosos y políticos a costes muy bajos.

La revolución de la “mentalidad” se refiere a los cambios en la forma de pensar, las expectativas y aspiraciones en una clase media más consciente de su situación, debido a las dos anteriores revoluciones.

que, como todos ellos tienen el poder suficiente para “vetar” iniciativas de terceros, sea muy difícil imponer una línea de actuación y las decisiones adoptadas se muestran ineficaces.⁶⁴

Naím habla de la decadencia del poder político, del poder económico y del poder militar.⁶⁵ Indudablemente, esta percepción tiene efectos para la geopolítica: el concepto de hegemonía, inseparable del poder, carece de su significado tradicional. Así, habla de un “minilateralismo” para referirse a la unión del número de países suficientes necesaria para conseguir un cambio significativo a la hora de abordar determinados asuntos de interés; ahora los poderes hegemónicos se ven incapaces para operar como antaño, donde los pequeños parecen dificultar sus decisiones, y la solución pasa por ser conscientes de los retos en la cooperación internacional.

Una vez finalizado este pequeño repaso al concepto de poder, dado que será la noción de *soft power* y, más concretamente, su evolución hacia *smart power*, la que sienta las bases de esta tesis, a continuación se analizan más detalladamente cada uno de ellos.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 41.

⁶⁵ El cambio es más evidente en la esfera política, donde los micropoderes “bloquean” la actividad de los gobiernos, lo que conduce a una nueva “ruta política” que pasa por la descentralización; el escenario político se compone de un número de actores, cada vez más creciente, donde cada uno tiene poder para influir en un determinado asunto, pero no el suficiente como para determinar la política unilateralmente. La globalización y las nuevas tecnologías han redibujado el poder económico. Sin embargo, la clave del deterioro del poder económico ha sido la erosión y posterior caída de las barreras que, durante el siglo pasado, impedían el acceso a nuevos actores en el sistema. La decadencia del poder militar pasa por la proliferación de numerosos grupos pequeños de combatientes, demostrando que el monopolio del uso de la fuerza ya no está en manos de los ejércitos. Asistimos a la guerra de “cuarta generación”, caracterizada por el “difuminado de los límites entre la guerra y la política, lo militar y lo civil. Es un conflicto en el que un actor no estatal violento lucha contra un Estado y en el que el enfrentamiento es militar, no sólo en el estricto sentido de las hostilidades armadas, sino también porque se desarrolla entre los medios y la opinión pública, y porque cada bando se esfuerza tanto por socavar las bases y la legitimidad del otro como por derrotarlo en el campo de batalla. El terrorismo, la guerra cibernética y la propaganda son instrumentos habituales de la guerra de cuarta generación”. *Ibíd.*, p. 179.

2.2. Una aproximación al concepto de *soft power*

Como se ha comentado en el apartado anterior, el concepto de poder siempre ha sido objeto de numerosos análisis y debates dentro de las ciencias sociales, pero el relacionado con la capacidad de ejecutar acciones y obtener los resultados deseados – ya sea a través de la autoridad, el uso de la fuerza o la amenaza de ejercerla – ha sido siempre el más extensamente utilizado.

No obstante, mientras que los realistas aceptan esta concepción de poder, mediante el uso de recursos coercitivos tangibles, Joseph S. Nye – consciente de que el dinamismo, la complejidad e incertidumbre del mundo actual obligan a redefinir los estudios de la seguridad internacional – manifiesta las debilidades que la teoría realista supone para comprender los cambios originados en la nueva agenda internacional. Además, es consciente de la interdependencia existente cada vez mayor entre naciones; manifiesta que la política estadounidense ha de ser interdependiente y que esta interdependencia debe utilizarse para conseguir los objetivos propuestos.⁶⁶ Así, debido a la transformación de la política internacional, Nye habla de nuevas tendencias, no exentas de nuevos retos para los diplomáticos y decisores políticos: un aumento de la interdependencia económica; los enormes recursos que las empresas privadas transnacionales poseen; el fortalecimiento militar de los Estados débiles; y, la disminución de la capacidad de las grandes potencias para controlar su entorno.⁶⁷ Todo ello en el contexto actual, en el que la posesión y uso del poder se encuentran muy diluidos debido a los avances tecnológicos en los campos de la información y las comunicaciones.

⁶⁶ NYE, Joseph S. *Bound to Lead*. Op. cit., p. 2-7.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 5-6.

Por ello, Nye desarrolló una nueva forma de concebir la noción de poder más descriptiva que normativa, derivada de la influencia que los recursos y fuentes intangibles pueden ejercer en las naciones, tales como la cultura, los valores, principios e ideales políticos o la diplomacia pública.⁶⁸ Nació así el concepto de *soft power*, acuñado en la década de los noventa, concepto que cobra vigencia y especial importancia actualmente.

El autor estadounidense define el poder como la capacidad para obtener lo que se desea mediante la atracción y no mediante la coerción, coacción o disuasión. Al mismo tiempo, considera dos cuestiones muy importantes: la legitimidad y la autoridad moral.⁶⁹ En caso de no conseguirlo mediante la atracción, se trata de cambiar el comportamiento, por convencimiento, para conseguir el mismo resultado. En la siguiente tabla puede verse el espectro en el que opera el concepto de *soft power* establecido por Nye y los recursos principales que utiliza:

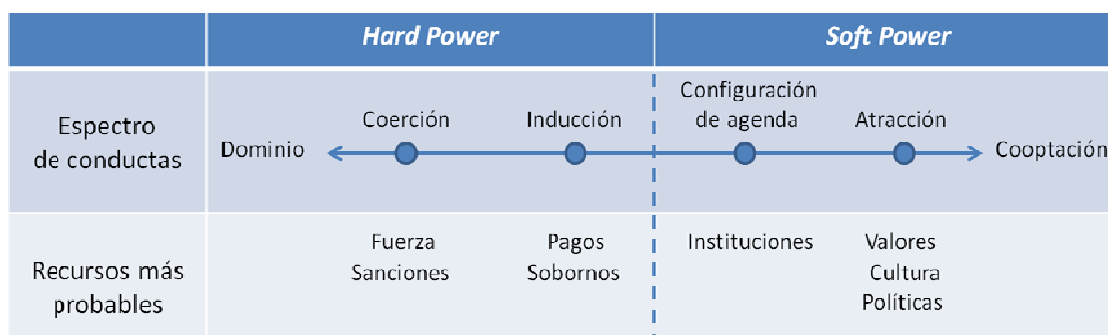


Figura 1. Poder⁷⁰

Como contraposición a la noción de poder coercitivo, de esta concepción se deduce que el *soft power* es un concepto difícil de controlar, pues sus recursos están fuera del

⁶⁸ *Ibíd.*, pp. 330. Dentro de los valores de un Estado, destacan, fundamentalmente, la cultura del país, los factores ideológicos atractivos, el liderazgo, el prestigio y la credibilidad internacional, el atractivo turístico, la calidad de vida, la gastronomía, las modas y tendencias exportables o la producción artística, musical y cinematográfica, entre otros.

⁶⁹ NYE, Joseph S. (2004). *Op. cit.*, p. 5-6.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 8. Traducción propia.

control de los gobiernos y, en última instancia, sus resultados dependen de la percepción y la aceptación que tengan entre las audiencias objetivo.⁷¹

Por ello, Nye precisa que el poder depende del contexto y de las relaciones existentes entre actores (quién se relaciona con quién y en qué circunstancias), lo que viene a reforzar el carácter relativo del concepto.⁷²

Además, sostiene que el *soft power* se expresa por medio de la posesión de capacidades o recursos (población, territorio, recursos naturales, economía, fuerza militar y estabilidad social) que pueden influir a la hora de conseguir determinados resultados y de la habilidad de influir en la conducta de terceras partes para alcanzar el resultado deseado (coerción, inducción y atracción), que se traduce en los denominados poder económico, poder militar y *soft power*.⁷³

	Conductas	Valores principales	Política gubernamental
Military Power	Coerción Disuasión Protección	Amenazas Uso de la fuerza	Diplomacia coercitiva Alianzas
Economic Power	Estímulos Coerción	Sanciones Pagos	Ayudas Sobornos Sanciones
Soft Power	Atracción Configuración de agenda	Cultura Valores Políticas institucionales	Diplomacia pública Diplomacia bilateral Diplomacia multilateral

Tabla 2. Formas de poder⁷⁴

Así pues, este concepto de poder descansa en la confianza y en la credibilidad, aunque es muy difícil de integrar en las estrategias desarrolladas por los gobiernos para su puesta en marcha. A pesar de ello, será el propio Nye quien ahonde más en la definición

⁷¹ MANNO, Sharon A. y VARGAS, Juan Carlos. “Mecanismos de integración regional y la resolución de conflictos internacionales”. Op. cit., p. 171.

⁷² NYE, Joseph S. (2004). Op. cit., p. 16.

⁷³ *Ibíd.*, p. 5-10.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 31. Traducción propia.

del concepto de *soft power* al afirmar que “el poder blando procede en gran parte de nuestros valores. Estos valores se expresan en nuestra cultura, en la política internacional de nuestro país y en la forma en que actuamos en el contexto internacional”.⁷⁵ No obstante, según Nye, el *soft power* o poder de atracción no es lo mismo que “influencia”.⁷⁶ El autor diferencia entre aquella influencia ejercida de manera directa, por imposición, y la influencia indirecta, que sería similar a la ejercida mediante la seducción o al compartir valores.

Giulio M. Gallarotti diferencia dos tipos de fuentes para el *soft power*: las que tienen un carácter internacional⁷⁷ mediante el desarrollo de las acciones de la política exterior de los países y las que provienen de las políticas nacionales, con múltiples fuentes y recursos dentro de cada una de ellas.⁷⁸ Entre estas últimas – políticas nacionales – diferencia el poder inherente de la cultura del ejercido por las instituciones políticas. Es, en las políticas internacionales, sobre las que descansa el *soft power*.

2.2.1. Diferentes visiones del *soft power*

Al igual que ocurre al teorizar la noción de poder, el concepto de *soft power* no está exento de seguidores y detractores. Sin llegar a establecerse corrientes al respecto, sí

⁷⁵ NYE, Joseph S. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, p. 31.

⁷⁶ Knutsen sugiere que en lugar de hablar de “poder de atracción”, debería hablarse de “influencia de atracción”. Mientras la influencia no siempre es poder, el poder, de un modo u otro, siempre ejerce influencia; el poder, por definición, es influencia. KNUTSEN, Torbjørn L. “Soft Power”. Documento presentado en la 48ª Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, 2007. Disponible en internet:

http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/9/4/pages180948/p180948-1.php (acceso el 13 de abril de 2012).

⁷⁷ El respeto al derecho internacional, a los tratados internacionales y a los compromisos adquiridos en el seno de las alianzas; la voluntad de renunciar a los intereses nacionales para contribuir al bien común; la confianza depositada en el multilateralismo; y, las políticas económicas liberales

⁷⁸ GALLAROTTI, Giulio M. (2011). *Soft Power: What it is, why it's important, and the conditions under which it can be effectively used*. Wesleyan University WesScholar. Division II Faculty Publications. Paper 57, p. 20-25. Disponible en internet en <http://wescholar.wesleyan.edu/div2facpubs/57> (acceso el 26 de abril de 2015).

que se pueden diferenciar ciertas líneas de investigación en las que podríamos reunir, si bien no exhaustivamente, a autores que piensan de similar forma.

Así, podemos hablar, en primer lugar, de aquéllos autores a los que podríamos calificar de “continuistas”, ya que siguen la metodología aplicada por Joseph S. Nye a lo largo de toda su obra, sin cuestionar sus enunciados, e incluso la flexibilizan y amplían. Como no podía ser de otra manera, estos autores reconocen como fuentes del *soft power* las establecidas por Nye: valores culturales, valores políticos y la política exterior. Para estos autores, el hecho de que la separación entre el *soft power* y el poder coercitivo no esté claramente definida no supone ningún problema, ya que consideran que aquél descansa sobre el poder coercitivo. Es más, al tratar de magnificar las bondades del nuevo concepto, llegan a incurrir más en la propaganda que en el análisis científico. Ejemplo de este tipo de autores son su propio creador, Joseph S. Nye o Shashi Tharoor, entre otros.

Otros, en cambio, consideran el *soft power* no como un recurso de poder sino más bien como una estrategia a poner en práctica por los gobernantes nacionales. De ahí, que sean denominados como “estrategas”. Establecen que el *soft power* debe tenerse en cuenta, desarrollarse y explotar el éxito de sus acciones como parte de la política exterior de un país. Para estos autores, el *soft power* deja de ser exclusividad de las instituciones estatales y no radica sólo en ellas sino también en la sociedad civil, que juega un papel muy importante. Dado que se trata de un fenómeno dialéctico, el *soft power* se ejerce de manera regional en función de sus destinatarios. Así, por ejemplo, España ejerce su *soft power* sobre América Latina; India, sobre Asia del Sur; Sudáfrica, sobre África; China, Japón y Corea del Sur, sobre el este y sureste asiático; Brasil, sobre Suramérica, etc. Al igual que los anteriores, tampoco distinguen claramente entre *soft* y

hard power, si bien consideran que es necesario combinar cierta dosis de poder coercitivo con el *soft power*.⁷⁹

Otros teóricos establecen que el concepto de *soft power* no está bien definido, que su concepción tiene bastantes lagunas y que no se encuadra dentro de ninguna de las teorías existentes en la ciencia de las relaciones internacionales. Algunos incluso sostienen que su puesta en práctica ha quedado muy difuminada. Asimismo, establecen que el *soft power* presenta, al mismo tiempo, una doble cara: por una parte, consigue captar la atención o atraer a sus destinatarios, es decir, presenta un lado atractivo; y, por otra parte, presenta un lado “repulsivo”, de rechazo hacia las acciones que llevan a cabo los dirigentes encargados de ponerlas en marcha. Geoffrey J. Randal se encuentra entre los llamados “críticos” por la forma con que analizan el concepto acuñado por Nye.

Como se mencionaba al principio, también existen detractores. Éstos consideran que el *soft power* carece de una única definición, lo que significa que carece de rigor científico y que precisar su significado sea tarea harta difícil. Su mayor preocupación se establece en torno al espectro o continuum que Nye establece para definir su concepto de poder – de *hard power* a *soft power*, de la coerción al consenso, del dominio a la co-opción. El *soft power* no es más que simple ideología, una forma distinta de abordar el concepto tradicional de poder revestido “amablemente”, una percepción sobre la legitimidad de los recursos del poder. Entre estos autores, se encuentran Javier Noya, Geraldo Zahran o Leonardo Ramos.

⁷⁹ Dado que estos autores focalizan sus estudios sobre determinadas áreas regionales, cada uno de ellos interpreta el concepto de *soft power* en función de la región de interés de estudio; es decir, lo que algunos consideran como un recurso de poder, para otros puede no tener significado alguno o ser contraproducente para su análisis. Así, para el caso español, destacan Manuel Guedán o Manuel Torres. Junto a ellos, para sus respectivas regiones, Steven Lukes, Ronaldo Guimarães, Andrei Tsygankov, Bates Gill, Yanzhoung Huang, Hakan Altınay...

Lukes aborda la idea de *soft power* desde un punto de vista radical. Sugiere que la visión de Nye sobre el término no es descrito adecuadamente en términos teóricos, pues no establece distinción alguna entre los modos de persuasión y las formas de configurar las preferencias; simplemente se limita a decir que los Estados Unidos, como potencia, debe ser más eficaz estratégicamente a la hora de ejercer el *soft power* y “vender” sus valores.⁸⁰ Igualmente, Lock critica el enfoque de Nye porque el concepto de *soft power* está mal estructurado, no está adecuadamente conceptualizado y se centra más en los actores que en los sujetos. Afirma que “el poder se debe concebir en términos relacionales, más que como la propiedad de un actor”.⁸¹

No obstante, a pesar de que no se pueda hablar de una “teoría del *soft power*”, no debemos olvidar los efectos beneficiosos y la eficacia que la seducción produce en las relaciones internacionales. Así, Alexander L. Vuving ha tratado de dar respuesta a la pregunta “¿Cómo funciona el *soft power*?”. Para ello, establece inicialmente dos distinciones.⁸² la primera es diferenciar entre qué se entiende por *soft power* y otras nociones de poder; y, la segunda, es distinguir los diferentes mecanismos con los cuales se genera el *soft power*. Señala que, al menos, existen tres monedas de cambio mediante las cuales puede desarrollarse esta influencia en otros actores: la belleza, la brillantez y la bondad.⁸³

⁸⁰ LUKES, Steven (2005). “Power and the battle for hearts and minds”. *Millennium – Journal of International Studies*, nº 33, p. 487.

⁸¹ LOCK, E. (2010). “Soft power and strategy. Development a ‘strategic’ concept of power”. En PARMAR, I. y COX, M. (eds.). *Soft power and US foreign policy: Theoretical, historical and contemporary perspectives*. Londres: Routledge, p. 45.

⁸² VUVING, Alexander L. “How Soft Power Works?”. Trabajo presentado en el panel “Soft Power and Smart Power”. American Political Science Association Annual Meeting, Toronto, 3 de septiembre de 2009, p.5.

⁸³ “La bondad se refiere a las actitudes positivas que se manifiestan al tratar con las personas. Como moneda de poder actúa sobre la tendencia altruista existente entre casi todos los organismos. [...] La brillantez hace referencia al alto rendimiento conseguido al realizar determinadas acciones. En el ámbito del poder, funciona cuando los actores aprenden de los éxitos de otros y genera *soft power* mediante la admiración. [...] La belleza es un aspecto de las relaciones entre actores y se refiere a la repercusión que se evoca cuando alguien representa los ideales, valores, causas o visiones”. *Ibíd.*, pp. 8-12.

Para Vuving, proporcionar ayuda humanitaria es una manera de expresar bondad y proyectar *soft power*, la cual no puede llevarse a cabo sólo con actores civiles y recursos económicos sino que también es necesario hacer uso de los recursos militares.⁸⁴ Asimismo, la dirección de las políticas nacionales y de las políticas exteriores, a través de las instituciones y organismos internacionales, proporciona un modo de proyectar *soft power* mediante una acertada combinación de belleza y bondad.⁸⁵

Ante preguntas similares, Lukes también señala la necesidad de realizar esta distinción y critica tanto el concepto de poder de Nye – al que considera un enfoque estratégico y basado en los actores – como el de Michel Foucault – al que ve desde un punto de vista estructural, basado en los sujetos – por no tener en cuenta los mecanismos del *soft power*.⁸⁶

2.2.2. Contribución de la fuerza militar al *soft power*

Como se ha explicado anteriormente, el *soft power* no es la solución a todos los problemas y es difícil distinguir los efectos que consigue de otros factores. Medir la efectividad de la participación militar en apoyo de los objetivos del *soft power* es extremadamente difícil y sigue siendo un verdadero reto porque no hay indicadores de medición objetiva.

Dado que más adelante se estudiarán los principales instrumentos de la diplomacia de defensa, ahora tan sólo conviene destacar que las fuerzas armadas tienen una larga tradición como recurso de *soft power* y son numerosos los ejemplos que demuestran que

⁸⁴ Ibid., p. 15. Mientras que la ayuda humanitaria ejerce el *soft power* de manera indirecta, la actividad diplomática es un canal mucho más directo.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ LUKES, Steven (2005). Op. cit., pp. 477-493.

sus actuaciones generan influencia y atracción proyectando sus valores morales, normas y competencia profesional.

<i>Soft Power</i> del poder militar
Agregadurías de Defensa en las embajadas
Programas de asistencia militar
Educación militar
Adiestramiento técnico militar
Visitas oficiales de alto nivel
Verificación y supervisión de capacidades militares
Intercambio de personal militar
Ejercicios militares
Colaboración con autoridades civiles

Tabla 3. Instrumentos de *soft power* del poder militar.

2.2.3. La Unión Europea y el *soft power*

Cuando Nye acuñó el concepto de *soft power* lo hizo pensando en devolver a Estados Unidos el *status* de potencia hegemónica. No obstante, dicho concepto fue concebido en términos universales para que también pudieran ser de aplicación en otros países y regiones, como es el caso de Europa. De hecho, aunque a simple vista pueda parecer extraño, la imagen proyectada de la Unión Europea y de Estados Unidos sobre el planeta no es tan diferente; podríamos decir que la diferencia entre los socios transatlánticos es más bien filosófica.

Si consideramos que las relaciones internacionales se pueden afrontar desde dos distintos paradigmas – el neokantiano y el neohobbesiano – se puede afirmar que la Unión Europea se encuentra más próximo al primero, mientras que los Estados Unidos

lo estarían del segundo.⁸⁷ Así, lo describe Kagan al afirmar que los Estados Unidos viven en la superficie hobbesiana de Marte, mientras que la Unión Europea vive en un universo kantiano, en el planeta Venus. Para ello, Kagan se basa en la renuncia al uso de la fuerza de Europa frente Estados Unidos que está dispuesta a usarla cuando sea necesario.⁸⁸

No obstante, conviene señalar que la Unión Europea nace en un contexto posbélico. A la Unión Europea se la considera como el proceso de integración con más éxito desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Con la devaluación de la importancia del poder militar durante la Guerra Fría, Europa “tendría la oportunidad de demostrar la influencia que se puede lograr mediante la cooperación política para ejercer formas de poder esencialmente civiles”.⁸⁹ El amplio acervo comunitario de la Unión Europea hace que, en determinados círculos, sea considerada como un ejemplo de poder “normativo”, poniendo de manifiesto que un correcto cumplimiento de las normas incrementa el prestigio, la aceptación y la credibilidad de quienes las ponen en práctica. Ello corrobora la importancia que Nye atribuye en su obra a la credibilidad, uno de los pilares más importantes del *soft power*, junto con la legitimidad.

El proceso de integración de la Unión Europea ha ocasionado su estudio desde un punto de vista funcionalista y a través del modelo de interdependencia desarrollado por Keohane y Nye. Se puede afirmar que, de algún modo, el modelo europeo constituye

⁸⁷ “El paradigma neokantiano representa una versión del mundo según lo imaginó Kant, un mundo con abundantes interdependencias, mayor grado de cooperación, con menores enfrentamientos armados y en el que sería posible, gracias a la globalización, la instauración de un orden mundial pacífico. El paradigma neohobbesiano se caracteriza por una visión más pesimista del mundo, donde sigue habiendo caos y anarquía, ausencia de poder supranacional y predominio de la violencia y de la fuerza”. En IBÁÑEZ, Luciano (2011). “El *Soft Power* de la Unión Europea: ¿Es suficiente para el papel mundial que desea jugar?”. *Boletín de Información*, nº 322. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, p. 51.

⁸⁸ KAGAN, Robert (2003). *Poder y debilidad*. Madrid: Taurus.

⁸⁹ DUCHENE, F. (1973). “Europe’s role in world peace”, en MAYNE, R. (ed.). *Europe Tomorrow*. Londres: Fontana, p. 19.

una fuente de *soft power*, y ello ha atraído a otras regiones. Este modelo – en el que se comparte la soberanía y se estrechan las relaciones entre sus miembros – se ha convertido en toda una referencia para un mundo interrelacionado. Una Europa unida, más segura y próspera, está destinada a jugar un importante papel en el mundo interdependiente en que vivimos, con la puesta en marcha de determinadas acciones, todas ellas en el seno de los recursos que el *soft power* pone a disposición de los Estados. Solamente la definición de estrategias y el uso del *soft power* permitirán a la Unión Europea consolidar su influencia, no ya sólo regional sino mundial, hacer frente a los retos que el nuevo orden internacional demanda y promover sus aspiraciones.⁹⁰

La globalización ha hecho posible la generalización de problemas que todo actor internacional que aspire a influir en el complejo relacional debería considerar: las nuevas amenazas, el medio ambiente, la protección y el respeto a los derechos humanos, el comercio transfronterizo, la salud, los movimientos migratorios y el llamado “universo cultural o ideológico”.⁹¹

De un modo u otro, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 ya incluía estas preocupaciones. Al afirmar que “la seguridad es una condición para el desarrollo”, de cierta manera, estaba definiendo el modelo de acción exterior de la Unión Europea. En un mundo globalizado no es posible actuar de manera aislada sino que es necesario un nuevo orden internacional que acepte la existencia de nuevos actores y con percepciones diferentes ante un mismo problema. En definitiva, Europa consideraba que era necesario un multilateralismo eficaz.⁹²

⁹⁰ MANNO, Sharon A. y VARGAS, Juan Carlos (2012). Op. cit., p. 184.

⁹¹ HERNÁNDEZ, Francisco J. (2010). *Diplomacia Pública Europea. Cuaderno nº 41*. Madrid: Escuela Diplomática, pp. 29-32.

⁹² En 2003, cuando la Unión Europea lanzó la Estrategia Europea de Seguridad, el concepto de multilateralismo eficaz cobraba sentido. Sin embargo, en la actualidad, Europa debe redefinir su

La historia y cultura europeas, el mercado único, la libre circulación de personas, su compromiso con la paz y la resolución de conflictos por medios pacíficos, la promoción de los valores democráticos y del Estado de derecho, su respeto hacia el Derecho internacional, así como la colaboración y participación en las instituciones internacionales, son las herramientas que hacen de la acción de la Unión Europea un ejemplo de *soft power*, un actor que basa su poder en la atracción.

La Unión Europea es consciente de las dificultades y limitaciones que suponen las acciones ofensivas militares en el siglo XXI. Por ello, ha preferido renunciar al poder coercitivo y, en lugar de desarrollar un ejército propio, ha optado por basar sus acciones en un multilateralismo eficaz, el ejercicio del *soft power* y reforzar el vínculo transatlántico:

“La relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada con los EE.UU. Ello constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia”.⁹³

No obstante, ello no significa que no se hayan dado pasos en materia de Defensa. Así, el Tratado de Ámsterdam de 1997 incorporó las misiones Petersberg, al que siguió la Declaración de Saint Malo que afirmaba la necesidad de que la Unión Europea pudiera llevar a cabo sus acciones de manera autónoma, respaldada por unas fuerzas militares que fueran “creíbles”. Posteriormente, el Objetivo General de Helsinki (1999) introducía la necesidad de crear una fuerza de reacción rápida de 60.000 efectivos para

estrategia de seguridad, ya que está siendo muy criticado, tanto el concepto de multilateralismo como su eficacia.

⁹³ UNIÓN EUROPEA (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, p. 13.

2003, y fue sustituido en 2004 por el Objetivo General de 2010, que desarrollaba el concepto de los *battle groups* para complementar al concepto de Fuerza de Reacción Rápida Europea.

Como vemos, técnicamente, se podría decir que la Unión Europea dispone de los elementos coercitivos necesarios para convertirse en un actor militar. Sin embargo, estos instrumentos no han sido diseñados con tales fines, sino para proteger y promocionar los derechos universales y desarrollar principalmente las misiones Petersberg: rescate y ayuda humanitaria, mantenimiento de la paz y gestión de crisis.

La línea que separa el *soft power* del poder coercitivo se hace cada vez más difícil de establecer e identificar, ya que varían en función de la coyuntura política y social de la Unión Europea:

“La inequidad social, étnica y religiosa, el choque cultural por temas raciales y religiosos, así como las grandes diferencias políticas y económicas entre los países fundadores de la UE y los nuevos miembros, tiene y continuará teniendo importantes repercusiones en el sistema internacional y definitivamente en la forma en que se expresa el *soft power* de la UE”.⁹⁴

A pesar de ello, algunos autores, como Cooper, afirman la necesidad de desarrollar capacidades militares mientras existan Estados que sigan recurriendo al uso de la fuerza.⁹⁵ Es más, plantea tres puntos débiles del *soft power*: en primer lugar, cuestiona la fortaleza de la cultura como recurso de *soft power*, ya que considera que no es lo mismo la influencia cultural que el poder en sí mismo; en segundo lugar, cuestiona el

⁹⁴ HERNÁNDEZ, Francisco J. (2010). Op. cit., p. 189.

⁹⁵ COOPER, R. (2003). *The Postmodern State and the World Order*. Londres: Foreign Policy Center, p. 23.

hecho de que los resultados alcanzados por las estrategias de *soft power* dependan de circunstancias particulares que no tienen por qué estar moldeadas necesariamente por los Estados; y, en último lugar, critica los beneficios que de la configuración de las agendas pueden obtenerse, pues no se alcanzan hasta transcurrido mucho tiempo.⁹⁶

Javier Noya va más allá al afirmar que “quienes hablan del poder civil de la UE serían unos ilusos porque no es una forma de poder, al menos si no va acompañada de la fuerza militar”.⁹⁷ El *soft power* es a Nye lo que el poder normativo es a Noya. De este modo, el autor español define al poder normativo como aquél que no se basa en la coerción sino en ideas y opiniones, susceptible de influir en las conductas de otros actores. De ahí que considere la militarización de la Unión Europea como una contradicción al carácter “normativo” de su poder.⁹⁸

Es cierto que el modelo social de la Unión Europea es más atractivo que el modelo liberal estadounidense, del mismo modo que lo es su ayuda y cooperación al desarrollo. No obstante, la complejidad de las instituciones europeas hace que su imagen política sea, cuando menos, problemática y ello, sin lugar a dudas, repercute en su imagen exterior, ya que si no existe una política exterior común, no se puede desarrollar una diplomacia pública común, a pesar de que los Estados que componen la Unión Europea, de manera individual, hayan desarrollado potentes mecanismos de diplomacia pública.

Por todo ello, ante la pregunta de qué tipo de poder ejerce la Unión Europea en el ámbito internacional, la mayoría de autores responden *soft power*, con determinados matices. Algunos la consideran “poder civil”, otros “poder normativo”. Así, Maull

⁹⁶ COOPER, R. (2004) “Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy”. En HELD, D. y KOENIG-ARCHIBUGI, M. (eds.). *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press, pp. 170-171.

⁹⁷ NOYA, Javier (2010). “El poder blando de la Unión Europea”. En LAMO DE ESPINOSA, E. *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, p. 337.

⁹⁸ *Ibíd.*, pp. 338-339.

define el poder civil como "la necesidad de cooperación con otros actores para alcanzar los objetivos internacionales; la concentración de medios no militares, principalmente económicos, para asegurar los objetivos nacionales, con un poder militar considerado como instrumento residual que sirve esencialmente para salvaguardar la interacción a nivel internacional; y la voluntad de desarrollar estructuras supranacionales que aborden asuntos críticos en la esfera internacional".⁹⁹ Del mismo modo, Smith sugiere que el poder civil ideal utiliza los medios civiles a su alcance para persuadir y conseguir, de este modo, los fines deseados.¹⁰⁰ Así pues, la identificación de la UE como actor o "poder civil" está vinculado intrínsecamente a los escasos recursos militares con que cuenta y el ejercicio del *soft power* mediante la influencia de sus acciones diplomáticas, políticas y económicas. No obstante, la política de defensa europea puede entenderse compatible con las reglas del "poder civil".

La UE, entendida como "poder normativo" tiene su base en el acervo comunitario. Así, el artículo 2 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea establece:

"La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres."¹⁰¹

⁹⁹ MAULL, Hanns W. (1991) "Germany and Japan: The New Civilian Powers". *Foreign Affairs*, 69 (5), pp. 92-93.

¹⁰⁰ SMITH, Karen. "Still 'Civilian Power ER'?" London School of Economics. Disponible en internet, <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf> acceso el 7 de marzo de 2013).

¹⁰¹ UNIÓN EUROPEA (2010). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, C83, de 30 de marzo de 2010.

La Unión Europea se percibe como un modelo de estabilidad en las relaciones internacionales (a pesar de las recientes crisis), cuyo éxito, como se ha comentado anteriormente, ha sido el proceso de integración regional, modelo que está siendo exportado a nivel global.¹⁰² El atractivo de adhesión a la Unión Europea hizo que en varios países “ajustaran” sus propios principios y valores para compartirlos con los de la Unión. Por ejemplo, esto fue lo que ocurrió con la democratización y liberalización económica de los países de Europa del Este.

Su amplio acervo comunitario tiene por objeto desempeñar un poder normativo en la política mundial. Sin embargo, este poder normativo se acerca más a un tipo “ideal” que “real”. Todos los Estados son, en esencia, “normativos”, en tanto que promueven sus propios valores. Por su parte, la Unión Europea tiende a promover los valores que aparecen en los principios de Naciones Unidas. Sin embargo, la singularidad normativa de la Unión Europea se refleja en el énfasis institucional de los valores liberales en su política exterior.

Así pues, más allá del adjetivo que califique el tipo de poder que ejerce la Unión Europea, no cabe duda de que su poder de atracción – considerado como el resultado de su evolución histórica y de la promoción y defensa de sus valores¹⁰³ – es superior al de su poder coercitivo (si lo circunscribimos únicamente al ámbito militar y no tenemos en cuenta las acciones realizadas al amparo de su poder económico). A pesar de ello, la Unión Europea aún debe pulir algunas deficiencias para seguir optando a desempeñar el papel que le corresponde a nivel global.

¹⁰² “La integración regional es de tal importancia que la UE debería incluir la promoción del “regio-building” como uno de sus objetivos estratégicos globales”. ORTEGA, Martín (2004). *Global Views on the European Union*. París: Institute for Security Studies, p. 125.

¹⁰³ Nye afirma que “los valores políticos, tales como la democracia y la protección de los derechos humanos, pueden ser fuentes importantes de atracción”. NYE, Joseph S. (2004). Op. cit., p. 55.

Como argumentaba Nye, el *soft power* nunca sustituirá al poder coercitivo sino que lo complementa; el *smart power*¹⁰⁴ no es ni el poder coercitivo ni el *soft power*; es su acertada combinación. Y ello supone un problema para la Unión Europea, porque una dependencia excesiva del *soft power* para atraer a otros actores, sin otras alternativas o herramientas coercitivas que respalden su política exterior, corre el riesgo de socavar su influencia, al tiempo que proyecta una imagen de debilidad cuando se ha de permanecer firme en sus decisiones al ser desafiada o cuestionada por otros actores.

2.2.4. El estudio del *soft power* en España

Hay que señalar que han sido pocos los autores que han abordado el estudio del *soft power* en España, lo cual ha propiciado que no se generara debate alguno en torno al concepto o que no se haya profundizado más exhaustivamente como en otros países de nuestro entorno. Por citar a alguno de ellos, destacan Manuel Guedán, Javier Noya o Manuel Torres Soriano, quienes, con sus aportaciones, contribuirán a establecer un debate en torno al mismo.

Así, tomando la noción del concepto de Nye, en el artículo “El poder blando de España”, Manuel Guedán reconoce que:

“Ningún país ha logrado tanto poder blando como el que tiene Estados Unidos y eso se debe, en gran parte, a que ese poder está sustentado en uno de los dos pilares del poder duro: su potentísima economía y, naturalmente, su avanzado desarrollo tecnológico. Pero hay otros países que también tienen capacidad de atracción, aunque sea en menor escala. Europa y, más concretamente, algunos de sus países, como Inglaterra, Italia o Francia, han

¹⁰⁴ Al igual que con el concepto de *soft power*, el término *smart power* no se traducirá al español como poder inteligente.

ejercido y siguen ejerciendo un cierto poder blando por su rica cultura, el modelo europeo de desarrollo y de bienestar y su historia. Y España, con la democracia, ha ejercido, también, algo de ese poder, sobre todo en América Latina, aunque no haya sido consciente y no haya sistematizado su capacidad de influir seduciendo”.¹⁰⁵

Sin embargo, tal y como afirma el autor, no serán sino la creciente implicación e incorporación de España a Europa y el desarrollo y la construcción del Estado de bienestar los que convertirán a España en un referente para las democracias latinoamericanas.

Guedán postula que un complejo sistema internacional y la aparición de nuevas amenazas hacen que “un país mediano, como es España, defina su política exterior, pero no de una forma tradicional, sino utilizando y poniendo en valor todo lo que de bueno tiene su sociedad”.¹⁰⁶ Continúa identificando como fuentes del *soft power* español su idioma, las universidades, sus productos culturales (literatura, cine y música) y, sobre todo, su estilo de vida.¹⁰⁷

Una de las conclusiones que podría extraerse rápidamente es que los principales receptores del *soft power* de España son las sociedades de aquellos Estados con los que España ha establecido y reforzado lazos culturales a lo largo de su historia.¹⁰⁸ En este

¹⁰⁵ GUEDÁN, Manuel (2005). “El poder blando de España”. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, nº 11, Universidad de Alcalá (Madrid), pp. 6-7.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰⁷ Ídem. El “estilo” de vida, escribe, “que se basa fundamentalmente en el Estado de Derecho y en la búsqueda de mayores cotas de igualdad social, a través de unos servicios públicos de salud y educación, universales y de calidad. [...] Un “estilo” que es, en definitiva, el europeo, del que formamos parte, aunque tenga elementos culturales propios, con un fuerte atractivo para las frágiles democracias y para las escandalosamente desiguales sociedades latinoamericanas”.

¹⁰⁸ Ejemplo de ello es la importancia que España concede a América Latina en su *Estrategia de Acción Exterior* cuando afirma que “España no puede limitar sus relaciones con Iberoamérica al ámbito regional. España está unida con vínculos concretos y específicos con todas y cada una de las naciones latinoamericanas. Por eso, es necesario definir estrategias con cada uno de ellos teniendo en cuenta sus peculiaridades”. En MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2015).

sentido, España podría desempeñar un gran papel a la hora de consolidar el Estado de Derecho y los valores democráticos, avanzar en un desarrollo económico sostenido y en su integración nacional.¹⁰⁹

Otro autor nacional que critica el concepto de Joseph S. Nye es Manuel Torres Soriano al establecer que bajo el *soft power* subyace un producto económico y social¹¹⁰ y, para ello, enuncia una serie de críticas al concepto.

La primera crítica gira en torno a que, en la actualidad, el *soft power* no tiene alcance global, pues existen determinadas zonas en las que es imposible transmitir ideas o productos con la finalidad de poder influir en dichas sociedades, debido al control informativo que algunos dirigentes ejercen férreamente sobre sus sociedades, es consciente de la limitación que supone el alcance de su concepto de poder en los regímenes dictatoriales.

Otra crítica radica en el concepto de comunicación que subyace en la teoría de Nye, pues no todas las ideas o productos desarrollados por el *soft power* tienen la capacidad de modificar las conductas y la forma de pensar de las personas, sino que ha de tenerse en cuenta no sólo los mensajes propiamente dichos sino también el contexto en el que se ejercen, la mentalidad y percepción de la sociedad a la que van dirigidos.¹¹¹

Estrategia de Acción Exterior. Febrero de 2015, p. 68. Otra muestra del *soft power* – aunque estaría más cerca del denominado poder inteligente, *smart power*, al ser una herramienta militar) – es el acceso a militar profesional de tropa y marinería en el seno de las Fuerzas Armadas, al establecer la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería, en su artículo 3, que, entre los requisitos necesarios se ha de “Poseer la nacionalidad española o ser nacional de los países que reglamentariamente se determinen de entre aquellos que mantienen con España especiales vínculos históricos, culturales y lingüísticos”.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁰ Para Torres Soriano, su origen “se halla en la confluencia de un número ilimitado de actores que a través de sus acciones son capaces de originar un producto beneficiosos para el conjunto de la sociedad sin que media *a priori* ningún elemento de coordinación”. TORRES SORIANO, Manuel (2005). “El poder blando: ¿una alternativa a la fuerza militar?”. *Política y Estrategia*, nº 100, p. 3.

¹¹¹ Torres Merino establece que “Ha sido recurrente dentro de los gobiernos occidentales, y especialmente estadounidense, situar la causa de la ineficacia de la acción de su diplomacia pública en determinados

Igualmente, entre sus puntos débiles, Torres señala el excesivo optimismo depositado en los valores sociales, culturales y democráticos de occidente, más concretamente, de Estados Unidos, ya que “lo que en determinados lugares del planeta llega a ser contemplado como una genuina expresión de modernidad y progreso, en otros lugares es percibido como una muestra agresiva de degradación moral que debe ser rechazada y combatida”.¹¹² Del mismo modo, la teoría del *soft power* cae en el error de asumir que el desarrollo tecnológico de un país generará admiración en el desarrollo económico y social de otros.

No obstante, Torres también destaca que el concepto de *soft power* ha contribuido a esclarecer cuál es la tendencia actual y futura para ejercer el poder y la influencia de aquellos actores que lo poseen: el papel destacado de la comunicación y la percepción de la opinión pública. Finalmente, en su análisis del *soft power* como alternativa al poder coercitivo o a la fuerza militar, establece dos observaciones a considerar: la naturaleza ingobernable del concepto – una sociedad no actúa o se comporta de una determinada manera con la finalidad de influir o atraer a terceras partes hacia su modelo de vida – y la necesidad de integrar este concepto en el papel que seguirán desempeñando los ejércitos, en definitiva, la importancia que se le concede al *smart power*.¹¹³

Por su parte, Javier Noya añade otras cuatro críticas más al concepto acuñado por Nye: el *soft power* no es poder, ya que es el mismo poder coercitivo pero ideologizado y con matices; las formas y fuentes con que cuenta el *soft power* son más heterogéneas; no se puede hablar de una teoría del *soft power*, debido a su propia concepción, al hablar más

países, en la labor propagandística de algunos regímenes interesados en culpabilizar a terceros países de su propia ineficacia y corrupción como válvula de escape frente a las tensiones domésticas”. Ibid., p. 8-9.

¹¹² Ibid., p. 11.

¹¹³ Ibid., p. 13-14.

de Estados Unidos que de una nueva forma de poder; y, el *soft power* es un poder subsidiario a un “poder sombra” del poder coercitivo.¹¹⁴

Para Noya, el concepto de *soft power* comprende dos ideas fundamentales diferenciadas. En primer lugar, dicho concepto comprende dos capacidades distintas: “capacidad de atraer, de seducir (*persuasión*): desde fuera del actor hacia dentro; y, capacidad de configurar las preferencias (*ideología*): desde dentro hacia fuera”.¹¹⁵ En segundo lugar, el autor considera que Nye no distingue claramente los límites que separan el *soft power* del poder coercitivo, del mismo modo que Bourdieu tuvo que enfrentarse en su teoría de los recursos sociales o “capitales”:

“El sociólogo francés distingue tres: el económico (dinero), el educativo (títulos) y el social (relaciones y contactos). A estos tres anteriores añade el “capital simbólico”, que es cualquier recurso, cualquier forma de capital “en tanto en cuanto es representada, es decir, aprehendida simbólicamente, en una relación de conocimiento o, más precisamente, de desconocimiento y reconocimiento”.

Pero, finalmente, admite Bourdieu que todo capital puede funcionar como capital simbólico, “cuando obtiene un reconocimiento explícito o práctico (...) En otras palabras, el capital simbólico (...) no es una especie particular de capital”. En rigor, reconoce él mismo que es más apropiado hablar de “efectos simbólicos del capital”.¹¹⁶

¹¹⁴ NOYA, Javier (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Barcelona: Ariel, Barcelona, p.140.

¹¹⁵ NOYA, Javier (2005). “El poder simbólico de las naciones”. *Documento de Trabajo nº 35, Área: Imagen Exterior de España y Opinión Pública*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p. 3.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

Noya afirma que “el capital simbólico es en definitiva la legitimación, y por lo tanto no es un tipo de recurso semejante a los otros tres”.¹¹⁷ *Soft power* y poder coercitivo se desdibujan, pues cualquier recurso revestido de legitimidad siempre se considera poder. Así, Noya propone denominar al concepto acuñado por Nye como “poder simbólico”, ya que “se traslada al terreno subjetivo [...] La percepción y (des)legitimación es parte esencial del poder”.¹¹⁸

Consciente de la importancia que tienen las percepciones en las sociedades, Noya analiza los datos del Barómetro del Real Instituto Elcano en una encuesta de opinión pública sobre política exterior, sobre la imagen que tienen los ciudadanos de los países. Entre las variables contempladas para definir si un Estado podía considerarse como una potencia se barajaban su poderío militar, su desarrollo económico, su desarrollo científico y tecnológico, la ayuda a la cooperación internacional o aspectos culturales, entre otros.¹¹⁹ De los resultados obtenidos, se desprende que, aunque se reconoce la importancia de los aspectos culturales, a la hora de valorar la noción de poder en su conjunto, la visión que los ciudadanos tienen del concepto se ajusta a la concebida por el realismo político, sin apreciar distinción entre dos tipos de poderes – *soft power* vs *hard power* – sino más bien una continuidad entre ambos.¹²⁰ Concluye que la visión dual que Nye tiene del *soft power* no es universal sino que se corresponde y está sustentada sobre la base social de aquellas sociedades avanzadas posmodernas.¹²¹

¹¹⁷ Ibid., p. 6.

¹¹⁸ Ídem.

¹¹⁹ Ídem. Para llevarse a cabo, se realizaron dos mediciones: una medición débil, en la que se valoraba cada variable independientemente, y una medición fuerte, en la que se solicitaba la elección de la más importante. Respecto de la primera, se obtuvo la siguiente valoración: desarrollo económico (88%), desarrollo científico (83%), poderío militar (80%), ayuda internacional (64%), democracia (51%), población (42%), cultura (42%), tamaño (38%) y lengua (29%). Por su parte, la medición fuerte dio como resultado el desarrollo económico (44%), la capacidad militar (31%) y la ciencia y tecnología (7%).

¹²⁰ Ibid., p. 7-12.

¹²¹ Ibid., p. 15-16.

2.3. Un gran conocido: el poder coercitivo

El poder coercitivo, también denominado *hard power*, ha dejado más que evidentes ejemplos de no ser el mejor recurso para alcanzar los objetivos en la gestión y resolución de conflictos y, mucho menos, en la reconstrucción y estabilización de los Estados, quedando manifiestamente demostrado que un Estado puede alcanzar los resultados deseados en la política internacional porque otros Estados quieren seguirlo o están de acuerdo con el efecto producido por una determinada situación.¹²² A pesar de ello, para los realistas, el poder coercitivo apunta a la clásica y genuina concepción realista de poder: el uso de la fuerza militar,¹²³ la fortaleza económica y la influencia que se deriva de ellos.

En este sentido, el “realismo ofensivo” de Mearsheimer¹²⁴ descansa sobre el supuesto de que, dado que la hegemonía global no es posible y los Estados aspiran a ser potencias regionales, las grandes potencias “siempre buscan oportunidades para conseguir más poder sobre sus rivales, con la hegemonía como objetivo final”.¹²⁵ Esta perspectiva contrasta con el “realismo defensivo”, de Kenneth Waltz, que postula que los Estados buscan seguridad en lugar de poder, haciendo que el sistema internacional sea menos propenso a generar conflictos. No obstante, para Mearsheimer, la disposición a la

¹²² Un claro ejemplo de ello es el caso de Kosovo, donde el *soft power* está dando sus frutos en la nueva realidad internacional.

¹²³ Hoy en día, está asumido que no todos los problemas requieren una solución militar. Ello no significa que el poder militar haya dejado de ser útil; aún sigue siendo un instrumento al servicio de la política internacional. Para ello, las Fuerzas Armadas establecen una graduación de varios niveles para el uso de la fuerza: el uso clásico de la violencia física, la amenaza de ejercerla (coerción o diplomacia coercitiva), la protección (operaciones de mantenimiento de la paz o establecimiento de alianzas) y la ayuda militar (cooperación, ayuda humanitaria en desastres o formación de fuerzas militares, entre otras acciones).

¹²⁴ En su obra, Mearsheimer sienta los supuestos básicos de la teoría realista:

- 1.- El sistema internacional es anárquico, en tanto que no existe una autoridad por encima de los Estados.
2. Los Estados, en especial las grandes potencias, poseen la necesaria capacidad militar ofensiva para ejercer su poder.
3. Ningún Estado puede estar seguro sobre las verdaderas intenciones de otros Estados.
4. La supervivencia es el objetivo principal de los Estados.
5. Los Estados son actores racionales y piensan estratégicamente, es decir, en las consecuencias inmediatas y a largo plazo derivadas de sus acciones.

En MEARSHEIMER, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 29.

agresión no es intrínseca a los Estados sino que es el producto de la búsqueda constante por conseguir la mayor capacidad militar para sobrevivir en un mundo incierto en el que se da una distribución cambiante del poder: “debemos encontrar siempre líderes que, para conseguir más poder, piensen que es imprescindible mejorar las perspectivas de su estado de supervivencia”.¹²⁶

Mearsheimer también introduce la noción de utilidad de "multipolaridad desequilibrada", demostrando que los sistemas multipolares con un claro desequilibrio de poder son más propensos a la guerra que aquéllos equilibrados. A pesar de ello, no explica la tendencia actual hacia un cambio pacífico en las relaciones internacionales, en detrimento de los conflictos. El reforzamiento del vínculo transatlántico y el éxito de la Unión Europea en la transformación del paisaje geopolítico europeo ponen en duda la idea de que el equilibrio y la rivalidad destructiva son características ineludibles de la vida internacional.

Para Lukes, en cambio, el poder coercitivo apunta al cambio en los incentivos utilizados por los actores para conseguir sus intereses, mientras que el *soft power* es la conformación de aquellos intereses considerados como los más importantes.¹²⁷

Los recursos militares, como forma de *hard power*, necesitan muy poca explicación, ya que pueden limitar las opciones disponibles de un determinado actor internacional, dando un ultimátum llegado el caso.¹²⁸ No obstante, el tradicional instrumento por excelencia del poder coercitivo, el uso de la fuerza militar, también puede lograr efectos de *soft power*, más allá de su aplicación estricta en el campo de batalla.¹²⁹ Todo

¹²⁶ Ibid., p. 169.

¹²⁷ LUKES, Steven (2005). Op. cit., p. 491.

¹²⁸ La regla básica del sistema internacional es que *superiorem non recognoscens*, los Estados no reconocen a cualquier autoridad superior.

¹²⁹ Sirvan como ejemplos los señalados en la tabla 3 de esta tesis.

dependerá de las circunstancias y del modo como se empleen. Por ejemplo, Jones pone como paradigmas de “*soft power* militar” el uso de la diplomacia de defensa o la cooperación militar.¹³⁰

Para Gray, “la fuerza militar no es algo anacrónico, sino que es y seguirá siendo un instrumento esencial al servicio de la política”.¹³¹ Un ejemplo de ello es que la diplomacia de defensa refleja la diversa naturaleza de los componentes que constituyen el *soft power*, cuyos recursos pueden encasillarse tanto en los pertenecientes al poder militar como a los del *soft power*. Por otra parte, la cooperación militar puede desempeñar un papel político, actuando como un símbolo de voluntad para conseguir una mayor cooperación, la confianza mutua y el compromiso de trabajar para superar las diferencias.¹³²

Las fuerzas armadas tradicionales constituyen parte del poder coercitivo. El cambio constante en el concepto de seguridad y las nuevas amenazas – el terrorismo, global, la proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha por los recursos naturales, los movimientos migratorios, el cambio climático y el crimen organizado – requieren una respuesta cada vez más compleja en la que pueden tener cabida recursos de las dos dimensiones del poder, tanto de atracción como de coerción. Los militares desempeñan un papel importante, ya que pueden generar *soft power* mediante sus actividades de influencia en todo el espectro del poder. En el nivel político-estratégico, la capacidad militar, como poder coercitivo, puede aumentar la credibilidad y legitimidad del gobierno.

¹³⁰ JONES, P. (2010). *The Military Contribution to Soft Power: A Comparative Analysis*. Royal College of Defense Studies. Seaford House Paper, p. 4.

¹³¹ GRAY, Colin S. (2011). *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*. Carlisle: Strategic Studies Institute, p. 47.

¹³² COTTEY, Andrew y FORSTER, Anthony (2004). *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Adelphi Paper nº 365, p. 16.

No obstante, a pesar de la importancia creciente de estas otras formas y capacidades militares para ejercer el poder, el orden internacional contemporáneo todavía depende del poder militar. Es más, a pesar de sus notables avances cualitativos y cuantitativos, las relaciones socioculturales, económicas o de otro tipo llevadas a cabo por los actores no estatales contemporáneos no se han mostrado eficaces para reemplazar a los Estados en su papel de garantizar el orden y la estabilidad en el sistema internacional.¹³³

Por otra parte, el poder económico – donde las sanciones económicas son el principal y más visible de los instrumentos de que dispone, ya sea mediante sanciones o incentivos – permite ser utilizado para dominar y controlar las relaciones de poder.

Al igual que el poder militar, los recursos económicos pueden generar ambos tipos de poder. Sin embargo, los recursos económicos difieren de los militares, ya que gran parte de los recursos financieros utilizados para influir en la conducta de otras naciones no tienen ningún valor intrínseco, excepto aquellos que pueden utilizarse como moneda de cambio llegado el momento, como lo son los recursos materiales (metales preciosos o similares).

No obstante, el *soft power* y el poder coercitivo se complementan o, como ocurre en ocasiones, interfieren el uno con el otro. De hecho, según Nye, el poder coercitivo puede basarse tanto en amenazas como en incentivos (palos y zanahorias).¹³⁴ Es más, cuando el *soft power* se ejerce como instrumento al servicio de la política exterior de un Estado, para promover actividades con el fin de influir en las percepciones de las audiencias sobre las que queremos obtener determinada conducta, no cabe duda de que siempre está acompañado – implícita o explícitamente – de medidas coercitivas. Se

¹³³ ZHAI, Haoyu (2015). “Does International Order Ultimately Rely on States and Military Power? Disponible en internet: <http://www.e-ir.info/2015/04/22/does-international-order-ultimately-rely-on-states-and-military-power/> (acceso el 4 de mayo de 2015).

¹³⁴ NYE, Joseph S. (2003). Op. cit., p. 30.

puede decir que ambos poderes son las dos caras inseparables del mismo poder nacional. Y esto no es algo nuevo, sino que se remonta a la antigüedad, en la que los Estados poderosos prevalecían sobre los débiles fijando sus directrices y las relaciones con otros Estados.¹³⁵

En cualquier caso, las características del orden mundial actual debilitan la efectividad de las estrategias basadas únicamente en el poder coercitivo. Hackbarth, basándose en Nye, identifica las siguientes: globalización e interdependencia económica, el aumento de actores transnacionales, el resurgimiento de los movimientos nacionalistas en los Estados débiles, la difusión de la tecnología militar y la naturaleza cambiante de la agenda política internacional.¹³⁶

2.4. Un paso más: el poder *inteligente* o la acertada combinación de *soft power* y *hard power*

Como ha quedado de manifiesto, el concepto de poder es elusivo y difícil de medir o cuantificar. Y, como no podía ser de otra manera, su definición tampoco está exenta de dificultad. El poder siempre debe tener en cuenta quién consigue qué, cómo, cuándo y dónde; es decir, se debe prestar más atención al contexto y la estrategia que a los recursos.¹³⁷

Según Nye, el concepto de poder contempla la acción coercitiva (obligar), los estímulos materiales (inducir) y la sugestión de los activos intangibles (atraer) como las tres

¹³⁵ Tucídides expresaba que “el fuerte hace lo que quiere y el débil sufre lo que debe”. En TUCÍDIDES (1988). *Historia de la Guerra del Peloponeso*, ed. y trad. ROMERO, Francisco, ed. Cátedra, Madrid, libro 5 cap. VII. Por su parte, Maquiavelo reafirmaba esta idea: “Los dominios así adquiridos están acostumbrados a vivir bajo un príncipe o a ser libres; y se adquieren por las armas propias o por las ajenas”. En MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*, p. 5. Disponible en internet (acceso el 08/04/13): [http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s_Maquiavelo\[1\]-libro.pdf](http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s_Maquiavelo[1]-libro.pdf)

¹³⁶ HACKBARTH, J. R. (2008). “Soft Power and Smart Power in Africa”. *Strategic Insights*, pp. 2-3.

¹³⁷ Transformar o utilizar los recursos disponibles para obtener los resultados deseados requiere estrategias correctamente diseñadas y un liderazgo eficaz.

fuentes básicas de poder, siendo esta última la que se identifica con el *soft power* y las dos primeras con el *hard power*. La difusa y difícil delimitación de ambos conceptos “obligan” a que sean conceptos complementarios.

Cabe señalar que, aunque hay una tendencia a identificar el poder coercitivo con recursos tangibles y al *soft power* con los intangibles, Nye establece que este hecho no es de por sí una referencia para diferenciar ambas categorías, ya que pueden existir recursos intangibles que sean de aplicación al poder coercitivo (por ejemplo, las amenazas son algo intangible pero, al fin y al cabo, no dejan de ser actos coercitivos o intimidatorios).

Por otra parte, una fuerza militar puede generar *soft power*,¹³⁸ ya sea mediante atracción, admiración o respeto (por ejemplo, al proyectar cierto carácter de invencibilidad, puede contribuir a estrechar lazos o facilitar asociaciones en el ámbito de la seguridad y defensa). Del mismo modo, el *soft power* puede ponerse en práctica mediante recursos tangibles, necesarios para poner en marcha determinadas políticas o acciones. La verdadera diferenciación reside en el contexto en el que se utilicen.

Otro aspecto a considerar en el continuum poder coercitivo-*soft power* es el tiempo. Poner en marcha la maquinaria del poder coercitivo cuesta mucho menos tiempo, en tanto que sus recursos son tangibles, al contrario que desarrollar las políticas y acciones del *soft power*. Del mismo modo, hablando en términos de resultados, las estrategias de poder también son diferentes: mientras que la coerción militar o económica tiende a dar resultados, si no de inmediato, a corto plazo, la atracción y persuasión tienden a obtener resultados a largo plazo.

¹³⁸ La Revisión Estratégica de Defensa del Reino Unido de 1998 ya establecía que “la diplomacia de defensa es de gran utilidad en apoyo de los objetivos de la política exterior”. *MOD UK's Strategic Defence Review*, Londres, 1998, cap. 2, pág. 26 “Changing World to 2015”.

Cualquier actor que aspira a mejorar su posición internacional debe desarrollar estrategias sobre la base de este nuevo concepto.

No obstante, para conseguir una eficaz combinación del *soft power* con el poder coercitivo deberían definirse mejor ambos términos, analizar las instituciones que los ejercen y estudiar la dinámica política de la integración de los mismos, con la finalidad de determinar qué instrumentos son los más adecuados según qué circunstancias. *Smart power* implica conocer las fortalezas y debilidades de cada instrumento en aras de conseguir la persuasión o atracción deseada.

La siguiente tabla proporciona una visión completa de las herramientas asociadas a cada tipo de poder:

	<i>Soft Power</i>	<i>Hard Power</i>
Poder militar	Cooperación militar Percepción cultural de la fuerza militar	Violencia Amenaza de guerra
Poder económico	Atracción de los países ricos Economías de altos beneficios	Sanciones comerciales Fuerte capacidad negociadora
Poder ideológico	Atractivo de nuevas ideas Valores compartidos	Propaganda Chantaje emocional

Tabla 4. Tipos de poder¹³⁹

Para Nye, el poder *inteligente* o *smart power* – concepto desarrollado para contrarrestar la percepción errónea de que el *soft power* por sí solo puede producir una política exterior eficaz – es una manera de explicar las nuevas relaciones de poder en las relaciones internacionales y permite la posibilidad de que cada país se posicione en el

¹³⁹ KUDRYAVTSEV, Andrey A. (2014). *A systemic view of the soft power*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-81, RSCAS 2014/16. European University Institute, p. 6 (traducción propia).

nuevo orden internacional, caracterizado por la globalización, la difusión y las transferencias de poder.¹⁴⁰

Para definir el concepto de *smart power*, Nye subraya que el poder coercitivo y el *soft power* tienen diferentes naturalezas; reitera el hecho de que el poder militar y el poder económico son diferentes del *soft power*. Nye define el *smart power* como la capacidad de combinar acciones coercitivas con incentivos o propuestas atractivas en función del contexto en el que opere y de los resultados que se pretendan, en dirección “hacia una estrategia exitosa”.¹⁴¹

Al igual que su concepto de *soft power*, el poder inteligente se desarrolla inicialmente para tener aplicación práctica en Estados Unidos, ya que la imagen que Estados Unidos exportaba al mundo y la influencia que ejercía más allá de sus fronteras estaba en declive. Así, el interés que despertó el nuevo concepto reflejaba dos tendencias: una estructural a largo plazo y otra coyuntural a corto plazo, originadas en cierto modo por las deficiencias de la política estadounidense (administración Bush) durante sus últimos años y la mejor disposición de los recursos estratégicos que otros países han puesto en marcha (el ejemplo más claro es el de la República Popular China).

Por ello, en 2006, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales¹⁴² estableció una Comisión de *Smart Power* para desarrollar una visión que sirviera de guía para el compromiso global de Estados Unidos, independientemente del partido político gubernamental, y poder poner en práctica una estrategia de *smart power*.¹⁴³ Según este

¹⁴⁰ Nye, Joseph S. (2011). Op. cit., pp. 1-2.

¹⁴¹ Nye, Joseph S. “Cómo recuperar el poder inteligente de los Estados Unidos”. *Project Syndicate*. 11 de diciembre de 2007, Disponible en internet en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/recovering-america-s-smart-power/Spanish> (acceso el 15 de diciembre de 2014).

¹⁴² CSIS, de sus siglas en inglés (*Center for Strategic and International Studies*).

¹⁴³ ARMITAGE, Richard L. y NYE, Joseph S. (2007). *CSIS Commission on Smart Power. A smarter, more secure America*. Center for Strategic and International Studies. Washington: The CSIS Press, p. 1.

documento, la política exterior de Estados Unidos debería centrarse en cinco áreas críticas para recuperar el liderazgo internacional:¹⁴⁴

- Restablecer las alianzas, sociedades e instituciones, algunas deterioradas o modificadas en los últimos años, para hacer frente a los desafíos globales.
- Incrementar el papel del desarrollo económico, desde un enfoque unificado, comenzando por una iniciativa importante en el área de salud pública.
- Invertir en diplomacia pública, promocionando la divulgación científica, los contactos personales, la educación y los intercambios.
- Promover el compromiso continuo de una integración económica global, para aumentar los beneficios comerciales para todas las personas.
- Desarrollar tecnologías innovadoras para satisfacer los desafíos globales, cada vez más importantes, de seguridad energética y cambio climático.

Aunque este informe no establece ninguna definición para el concepto de *smart power*, sí que determina el alcance de su importancia:

“El poder inteligente no es ni duro ni blando – es la hábil combinación de ambos. [...] Es un enfoque que pone de relieve la necesidad de disponer de una fuerza militar potente, pero al mismo tiempo la de invertir activamente en las alianzas, asociaciones e instituciones a todos los niveles para, de este modo, expandir la influencia americana y legitimar sus actuaciones”.¹⁴⁵

Por su parte, otros autores confeccionan una definición de *smart power* mucho más elaborada. Tal es el caso de Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela R. Aall, quienes consideran que “el *smart power* implica el uso estratégico de la diplomacia, la

¹⁴⁴ Ibid., p. 5.

¹⁴⁵ Ibid., p. 7.

persuasión, la creación de capacidades y la proyección de poder e influencia, de modo que sea rentable y tengan legitimidad política y social”.¹⁴⁶

Con estas premisas, Rubio establece una serie de condiciones respecto al poder inteligente.¹⁴⁷

- Su ejercicio debe encuadrarse en el nivel estratégico.
- En función de una determinada estrategia política, debe ser capaz de poner en práctica todas las capacidades nacionales que puedan generar poder.
- Adopta las herramientas del *soft power* y *hard power* que considera necesarias para cada caso, superando la disyuntiva entre ambos conceptos.

El discurso del poder inteligente para el siglo XXI no trata de establecer o mantener una hegemonía sino que trata de buscar alguna forma alternativa para mejorar el posicionamiento en cada escenario empleando más eficazmente los recursos de poder en el contexto actual de las relaciones internacionales, donde las relaciones de poder se encuentran difuminadas debido, en gran parte, a la aparición de nuevos actores.

Los ejércitos y las fuerzas militares aún son importantes, pero su papel ha cambiado radicalmente, tanto en la conducción de las operaciones militares como en el uso combinado de capacidades militares y civiles. No obstante, cuando se analiza detalladamente el *soft power* y las implicaciones que supone para el ejercicio del poder coercitivo mediante el uso de la fuerza aparecen varias consideraciones de interés.

Así, para Gallarotti, las teorías de poder deben ser cuestionadas constantemente en el nuevo orden político y se deben realizar auditorías capaces de advertir los cambios de

¹⁴⁶ CROCKER, C. A., HAMPSON, F. O. y AALL, P. R. (2007). *Leasing the dogs of war: conflict management in a divided world*. Washington: United States Institute of Peace Press.

¹⁴⁷ RUBIO DAMIÁN, Francisco (2013). “El poder inteligente en las operaciones de la OTAN”. *Anuario español de Derecho internacional*. Vol. 29, p. 418-419.

poder. Asimismo, entre las prescripciones que considera necesarias para institucionalizar las estrategias de *smart power*, considera que los decisores políticos deben tener en cuenta las múltiples consecuencias que conlleva mejorar las estrategias de poder, pensar en “red” más que en términos de poder nominal y juzgar el poder basado en los resultados más que en los recursos.¹⁴⁸

Gray establece 11 propuestas que tienen significado en la política y estrategia estadounidenses. No obstante, a continuación se citan las que se considera que pueden ser de aplicación para cualquier actor:¹⁴⁹

- A pesar de sus diferencias conceptuales, el poder coercitivo y el *soft power* deben ser complementarios, aunque a menudo no sea así, puesto que se benefician mutuamente.
- El uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella son, hoy en día, más difíciles de emplear que en el pasado, debido a la importancia que cobran los valores humanitarios universales y no ofrece ninguna garantía para el futuro.
- Una debilidad inherente del *soft power* como instrumento de la política radica en el hecho de que las decisiones que se adoptan no son las mismas para todos los actores sino en función de los intereses que cada actor considera como importantes.
- Los códigos de conducta y la utilidad del uso de la fuerza militar no son una constante, sino que varían y se adaptan a las culturas y las circunstancias.

No obstante, si echamos un vistazo al enfoque que la administración Obama ha adoptado respecto del concepto de poder inteligente, se aprecia que es bastante similar

¹⁴⁸ GALLAROTTI, Giulio M. (2014). *Smart Power: Definitions, Importance, and Effectiveness*. Wesleyan University, pp. 39-42.

¹⁴⁹ El autor enumera las 11 propuestas en el sumario y las desarrolla durante su monografía. GRAY, Colin (2011). Op. cit., pp. vi-ix.

al enfoque estratégico de la Unión Europea. Una estrategia de *smart power* implica un fuerte compromiso con el multilateralismo, valor fundamental enfatizado por la Estrategia Europea de Seguridad: “Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con agentes clave”.¹⁵⁰ Es más, menciona explícitamente la necesidad de integrar todos los instrumentos de poder para el logro de los objetivos: “se aplica al abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos a nuestra disposición, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo”.¹⁵¹

A pesar de que Europa ha desarrollado instrumentos de *soft power* civiles bastante potentes, es consciente de que, para que su estrategia de seguridad sea efectiva, es necesario el desarrollo de capacidades militares, es decir, instrumentos del poder militar. Aunque son bastante los pasos dados por la Política Europea de Seguridad y Defensa Común, aún queda mucho por hacer. No obstante, si se consigue, la Unión Europea estará en disposición de poner en práctica la combinación de medidas coercitivas con medidas de atracción, en definitiva, una estrategia de *smart power*.¹⁵²

El concepto de *smart power* de Nye encaja perfectamente con el concepto de seguridad establecido por la Unión Europea, ya que dispone de diferentes formas de poder, más allá del militar (poder económico, poder civil o poder normativo). La Unión Europea continúa desarrollando su papel en el mundo, al tiempo que afronta un doble desafío:

¹⁵⁰ UNIÓN EUROPEA (2003). Op. cit., p. 13.

¹⁵¹ Ibid., p. 11.

¹⁵² PALLAVER, Matteo (2011). *Power and Its Forms; Hard, Soft, Smart*. Tesis presentada en The London School of Economics and Political Science, Londres, p. 128.

garantizar la coherencia entre los instrumentos civiles y militares, y utilizar el poder de atracción, *soft power*, más estratégicamente.¹⁵³

La situación al otro lado del Atlántico es bastante similar, pero ha seguido el proceso inverso: Estados Unidos ha desarrollado potentemente su poder militar y quiere restaurar su influencia, desarrollando los instrumentos civiles y militares del *soft power*, para alcanzar su estrategia de *smart power*. Conscientes de la importancia que ello supone, asistimos al hecho de que ambas potencias se están moviendo en sentido contrario pero en la misma dirección, pues ambas tienen la intención de utilizar una estrategia basada en la combinación de herramientas militares y civiles.

En este contexto, dado que posteriormente se analizará con detalle la comunicación estratégica de una de las organizaciones que es capaz de actuar en todo el proceso de gestión de crisis¹⁵⁴ – la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN – haremos una breve mención a su modo de operar, ya que podría catalogarse como *smart power*. Aunque es muy fácil caer en el equívoco, pues está muy “estigmatizada”, debemos recordar que la OTAN es una alianza político-militar,¹⁵⁵ si bien son más conocidas sus acciones coercitivas que las inductivas o las de atracción, lo que aporta un valor diferenciador a su proyección exterior.¹⁵⁶

¹⁵³ Ibid., p. 131. Pallaver afirma que la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad, que lleva por título “Una Europa segura en un mundo mejor”, debería llamarse “Una mejor Europa en un mundo seguro”, ya que la Unión Europea necesita mejorar sus capacidades en política exterior. Ibid., p. 133.

¹⁵⁴ El concepto estratégico de la Alianza de 2010 contempla acciones de prevención de conflictos, gestión, estabilización y reconstrucción.

¹⁵⁵ El propósito esencial de la OTAN es salvaguardar la libertad y la seguridad de sus miembros por medios políticos y militares. Dentro de su carácter político, la Alianza promueve los valores democráticos y fomenta las consultas y la cooperación en materia de defensa y seguridad para construir la confianza y, largo plazo, prevenir conflictos. Desde el punto de vista militar, la OTAN se ha comprometido al arreglo pacífico de las controversias. No obstante, si los esfuerzos diplomáticos fracasaran, la Alianza tiene la capacidad militar necesaria para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington – el tratado fundacional de la OTAN – o bajo mandato de Naciones Unidas, sola o en cooperación con otros países y organizaciones internacionales. De la página web de la OTAN en <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>, (acceso el 26 de abril de 2105).

¹⁵⁶ RUBIO, Francisco (2013).. Op. cit., p. 394.

A pesar de ello, la Alianza dispone de las capacidades necesarias para ejercer su influencia de forma integral. Según Francisco Rubio, “el potencial de la OTAN para implementar estrategias de poder inteligente es todavía limitado, si bien está en condiciones de corregir esta carencia a través de la explotación de sus valores y la promoción de actividades de recompensa”.¹⁵⁷ Hasta la fecha, la OTAN no tiene capacidad para realizar unilateralmente intervenciones de carácter integral en cualquier situación de crisis, lo que limita su papel como garante global de la seguridad internacional, ya que debe contar con el respaldo de Naciones Unidas u otras organizaciones regionales, como es el caso de la Unión Europea.¹⁵⁸

Así pues, los recientes cambios en las relaciones internacionales denotan un orden mundial mucho más complejo y sofisticado en el que el ejercicio del poder militar pierde fuerza respecto a la importancia que cobra el *soft power*. Si continúa esta tendencia, todo apunta a que, dentro de las herramientas de que dispone el poder militar, adquieran una mayor relevancia las operaciones militares de información en detrimento del uso de la fuerza concebido de manera tradicional. En este sentido, como veremos más adelante, cobra especial importancia la comunicación estratégica a la hora de influir en las percepciones de las audiencias objetivo.

¹⁵⁷ Ídem.

¹⁵⁸ Ibid., p. 424.

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

TERCERA PARTE
DIPLOMACIA DE DEFENSA

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

1. INTRODUCCIÓN

Las revoluciones que se han producido a lo largo de la historia han puesto de manifiesto la dependencia que de ellas siempre ha tenido el poder y, en la era de la información en la que nos encontramos, no podía ser de otra forma.¹⁵⁹ El amplio uso de las nuevas tecnologías se ha traducido en unas transformaciones sociales, ya que ha condicionado nuestras actitudes, nuestros comportamientos, la forma de relacionarnos... Es más, esta revolución tecnológica ofrece la posibilidad de distribuir la información a escala global, casi en tiempo real, así como valores, normas e ideas.¹⁶⁰

La revolución tecnológica dificulta a los Estados el monopolio de la producción de la información y genera un cambio en el ejercicio del poder.¹⁶¹ Los Estados, para poder mantener su rol en la escena internacional, necesitan reconocer la labor de los nuevos actores emergentes.¹⁶² Éste es uno de los efectos más claros de los cambios en las estructuras sociales.

En este nuevo sistema internacional, el acertado uso del *soft power* y del *hard power* será fundamental para la consecución de nuestros objetivos. El recurso al poder coercitivo para condicionar las decisiones políticas de carácter estatal deja paso, cada

¹⁵⁹ “La revolución tecnológica, centrada en torno a la información transformó nuestro modo de pensar, de producir, de consumir, de comerciar, de gestionar, de comunicar, de vivir, de hacer la guerra y hacer el amor”. En CASTELLS, Manuel (2005). *La era de la información: la sociedad red*. Vol. 1, Cambridge, Alianza editorial, 3ª ed., p. 25.

¹⁶⁰ “La revolución de la información está alterando drásticamente el mundo de la política exterior [...] Está cambiando la naturaleza de los gobiernos y la soberanía, incrementando el poder de los agentes no estatales....”. En NYE, Joseph (2003). Op. Cit., p. 71.

¹⁶¹ Baste recordar, por ejemplo, tras el atentado del 11-M en Madrid, cómo el uso de los SMS en los teléfonos móviles modificó la conducta de los ciudadanos y, de ello, los resultados obtenidos en las elecciones generales de 2004. Igualmente, Obama ganaría su campaña electoral con el “*Yes, we can*”, donde se puso de manifiesto el poder de las nuevas redes sociales para movilizar o influir a la ciudadanía.

¹⁶² Organizaciones internacionales, compañías transnacionales, expertos de la comunidad científica, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, o incluso la aparición de personas que, a título individual, participan activamente en la política.

vez más, a ese poder intangible, *soft power*, configurado como legítimo y vinculado a la imagen del país. La relación entre estos dos componentes del *smart power*, *hard* y *soft power*, es compleja e interactiva, ya que ninguno de ellos sustituye al otro sino que se complementan mutuamente. En este sentido, sin olvidar su concepción primigenia, las Fuerzas Armadas, como recurso del *hard power*, han cambiado su tradicional actuación en el marco de la coerción para dar paso a actividades más encaminadas hacia la cooperación y el diálogo, en definitiva, hacia el *soft power*.

Una plena integración, activa y flexible al mismo tiempo, de las capacidades estatales para ejercer el poder es la esencia del *smart power*. Una acertada estrategia que combine los elementos de ambos componentes permite a las naciones defenderse de las amenazas, cada vez más asimétricas. En este contexto, la diplomacia de defensa surge como uno de los instrumentos que los Estados han adoptado para afrontar el nuevo entorno de seguridad que aparece tras el fin de la guerra fría, con la disolución del Pacto de Varsovia y la desmembración de la Unión Soviética.

La diplomacia de defensa es un concepto que aúna los términos “diplomacia” y “defensa” como aplicación del principio de unidad de acción del Estado;¹⁶³ es decir, la puesta de las capacidades militares al servicio de la política exterior, dado que las acciones militares no se contraponen a las realizadas por el cuerpo diplomático, sino que en un mismo escenario se complementan y pueden contribuir a la disuasión, a la prevención de conflictos y a la cooperación.

¹⁶³ El principio de unidad de acción en el exterior se entiende como “la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la Política Exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España”. En JEFATURA DEL ESTADO (2014). *Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, nº 74, p. 26535.

Para ello, en el presente capítulo, se estudiarán varios aspectos de la diplomacia de defensa: su origen, la necesidad de una definición del concepto, cómo la conciben otros países de nuestro entorno y, en relación con el caso español, se ahondará en el análisis del Plan de Diplomacia de Defensa de 2011, la Estrategia de Seguridad Nacional y la reforma de sector de seguridad, al que considero uno de los elementos más tangibles de la diplomacia de defensa en las operaciones en el exterior.

2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA DIPLOMACIA DE DEFENSA

No cabe duda de que, hoy en día, las Fuerzas Armadas, como elemento más destacado del poder militar, siguen teniendo un papel importante, pero sus principales funciones han cambiado radicalmente, tanto en la forma de intervenir y dirigir los conflictos asimétricos como en aquellos asuntos en los que entran en juego la coordinación y cooperación de elementos civiles y militares.

Como vimos en el capítulo anterior, el *smart power* es la capacidad de un actor para combinar elementos de *hard power* y *soft power* de tal modo que sus acciones se refuerzan mutuamente y que contribuyen a lograr los objetivos marcados más eficazmente. Para ello, conceptualmente, a la hora de llevarse a la práctica, debería establecerse un marco con una serie de consideraciones. Así, por ejemplo, deberíamos valorar la propia naturaleza de los objetivos sobre los que se quiere ejercer el poder, la comprensión de nuestros objetivos y capacidades, las herramientas a utilizarse en cada uno de ellos o el contexto regional o global sobre el que dirigir nuestras acciones, entre otras.

Es importante tener un detallado conocimiento de las herramientas con que cuentan los actores a la hora de ejercer el *hard power* y el *soft power*, qué instrumentos son los más adecuados y bajo qué circunstancias. *Smart power* implica conocer las ventajas e inconvenientes de cada instrumento, ya que el acierto dependerá de una correcta combinación de los elementos del poder coercitivo con la capacidad de persuadir e influir. Es en este contexto en el que se mueve la diplomacia de defensa.

A la hora de poner en práctica el *soft power*, los militares pueden jugar un papel muy importante: intercambios de oficiales, enseñanza conjunta, programas de asistencia en tiempos de paz... Del mismo modo, las capacidades del *hard power* pueden generar cierto aura de poder capaz de generar atracción, admiración y respeto, tanto a países aliados como a enemigos por igual.

La diplomacia de defensa implica la cooperación entre las fuerzas armadas en tiempo de paz como una herramienta de la política exterior y de seguridad. Es probable que, a pesar de realizar una aproximación al concepto para clarificar su contenido y definición, aún persista la ambigüedad sobre los diferentes tipos de diplomacia existentes en el continuum político-militar.

En este contexto, du Plessis formula tres observaciones: en primer lugar, la contribución de las fuerzas armadas a la política exterior depende de su uso pacífico, cooperativo o persuasivo en lugar de su uso coercitivo, conflictivo y violento. En segundo lugar, la diplomacia de defensa, sin lugar a dudas, representa una transición del ámbito militar al dominio político, lo que conlleva un uso de los medios e instituciones militares al servicio de la política.¹⁶⁴ En tercer lugar, la actual diplomacia de defensa va más allá de

¹⁶⁴ No obstante, la transición diplomático-militar es incompleta y la diplomacia de defensa se asienta incómodamente en el nexo de ambas disciplinas, puesto que es un “tipo” de diplomacia en lugar de un tipo de fuerza propiamente dicha (véase la Figura 2. La diplomacia en el nexo diplomático-militar).

los límites impuestos durante la guerra fría (la *realpolitik* internacional, el equilibrio de poder y la búsqueda de los intereses nacionales).¹⁶⁵

COOPERACIÓN-DISUASIÓN			
MODO DIPLMÁTICO	Influencia (<i>influence</i>) Persuasión latente (deferencia) Diplomacia preventiva Diplomacia de defensa (militar) Diplomacia naval (no coercitiva, p. ej.visitas de buena voluntad)	Persuasión (<i>deterrence</i>) Presencia militar con acceso a la diplomacia Comunicación diplomática de la amenaza al uso de la fuerza o a la proyección de fuerzas	MODO MILITAR
	Persuasión (<i>suasion</i>) Sanciones diplomáticas Diplomacia naval (no coercitiva, p. ej. establecimiento de “cuarentena”)	Convencimiento (<i>compelling</i>) Diplomacia coercitiva Diplomacia naval (coercitiva, p. ej. acciones navales limitadas) Demostración de fuerza (<i>gunboat diplomacy</i>)	
CONFLICTO-COERCIÓN			

Figura 2. La diplomacia en el nexo diplomático militar.¹⁶⁶

Según Cottey y Forster, la diplomacia de defensa “no es una alternativa a las funciones tradicionales de las fuerzas armadas o de otros instrumentos de la política exterior y de seguridad, sino más bien un complemento de las mismas”.¹⁶⁷

Estos autores distinguen entre la “vieja” y la “nueva” diplomacia de defensa. Así, la “vieja” diplomacia de defensa está basada en la *realpolitik*, el equilibrio del poder político y la consecución de los intereses nacionales. En este contexto, los Estados

¹⁶⁵ DU PLESSIS, Anton (2008). “Defence Diplomacy: Conceptual and Practical Dimensions with Specific Reference to South Africa”. *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 30, n° 2, pp. 95-96. Disponible en http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/10381/DuPlessis_Defence%282008%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (acceso el 7 de julio de 2012).

¹⁶⁶ Ídem. Traducción propia.

¹⁶⁷ COTTEY, Andrew y FORSTER, Anthony (2004). *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance. Adelphi Paper*, n° 365. The International Institute for Strategic Studies, Oxford: Oxford University Press, p. 77.

mantienen su esfera de influencia proporcionando cooperación y ayuda militar a otros países para contrarrestar o disuadir a quienes apoyan a regímenes contrarios a la promoción de los intereses comerciales (tales como la venta de armas).

Por su parte, la característica principal de la “nueva” diplomacia de defensa es que pone su atención en los antiguos y potenciales enemigos para el establecimiento de relaciones de cooperación (a las que se refieren como compromiso estratégico), el control civil democrático de las fuerzas armadas y el apoyo a los regímenes para el desarrollo de capacidades de mantenimiento de la paz.¹⁶⁸ Como veremos más adelante, la “nueva” diplomacia de defensa – el aspecto militar de la diplomacia pública – nace de la comprensión de la cada vez más creciente convergencia entre las diferentes formas de comunicación estratégica – tanto militares como no militares – pronunciadas por la diplomacia pública.¹⁶⁹ De este modo, los fines del *hard power* se pueden alcanzar mediante los medios del *soft power*.¹⁷⁰

La diplomacia de defensa sirve para contribuir al logro de determinados objetivos de la política exterior. Así, la diplomacia de defensa fomenta las medidas de confianza y la cooperación con antiguos enemigos para, de este modo, contribuir a la prevención de conflictos.¹⁷¹ De igual modo, al establecer el control civil político sobre la estructura militar, la diplomacia de defensa contribuye a defender el buen gobierno y promocionar

¹⁶⁸ Ibid., p. 6-8.

¹⁶⁹ La diplomacia pública se basa en una mejor apreciación de los beneficios obtenidos de un diálogo de “dos sentidos” (huyendo del tradicional modo de comunicar de la diplomacia de un único sentido), de llevar a cabo comunicaciones persuasivas, en aras de colaborar y hacer frente a las raíces de los conflictos de nueva generación y disminuir el innecesario uso de la fuerza y de las operaciones psicológicas

¹⁷⁰ HON WENG, Woo (2010). “Soft Power of Defence Diplomacy: A New Approach in Engaging Myanmar”. Borrador de *Paper* para el Seminario Internacional sobre Myanmar: Elecciones de 2010 y future, patrocinado por la University of Hong Kong, Yunnan University y la Konrad Adenauer Stiftung, Hong Kong, 23-25 June 2010, p.6. Disponible en: http://www.isis.org.my/attachments/642_woo_hku_conf_paper_23jun10.pdf (acceso el 28 de marzo de 2013).

¹⁷¹ La diplomacia de defensa y la cooperación militar contribuyen a estrechar lazos de amistad a largo plazo, al tiempo que ofrecen transparencia en sus relaciones, refuerzan la percepción de conseguir objetivos e intereses comunes y favorecen la reforma en el sector de seguridad y defensa.

los valores democráticos,¹⁷² al tiempo que es un medio muy eficaz para la resolución de conflictos y el refuerzo de las capacidades de apoyo a la paz.¹⁷³

En los conflictos armados actuales, la fusión de los elementos diplomáticos y militares en materia de la seguridad y cooperación reflejan dos aspectos a considerar: en primer lugar, la “politización de las guerras” y la “militarización de la diplomacia”, sobre todo en aquellas situaciones en las que la autoridad militar, debido a las escasas condiciones de seguridad en las que se encuentra el país, debe asumir la responsabilidad de autoridad de administración civil; y, en segundo lugar, los espacios de batalla son cada vez más amplios que implican la “judicialización de la guerra” y la “militarización de la ley”, donde la ley da forma a los aspectos institucionales, logísticos y físicos del conflicto.¹⁷⁴

La siguiente tabla ilustra las actividades de la diplomacia de defensa¹⁷⁵ que, con carácter general, pueden ser identificadas:

¹⁷² De este modo, la diplomacia de defensa evita la formación de gobiernos totalitarios, bajo regímenes dictatoriales, el respeto al derecho internacional, el respeto a los derechos humanos y a la justicia, así como el compromiso con la sociedad civil.

Cottey y Forster identificaron dos patrones de la diplomacia de defensa. El primero es la cooperación en defensa entre las democracias establecidas, respaldadas por amenazas comunes y valores comunes, así como la cooperación entre las democracias y aliados de conveniencia occidentales, sobre todo en la “guerra contra el terror”. El segundo es el compromiso estratégico con antiguos o potenciales enemigos con el fin de prevenir los conflictos y mejorar las relaciones políticas más amplias y apoyo a los Estados en proceso de cambio interno importante, en particular, la democratización y la reconstrucción post-conflicto. En COTTEY, Andrew y FORSTER, Anthony (2004), p. 8-9.

¹⁷³ Entre las medidas que contribuyen al fomento de la paz, los países desarrollan cursos y adiestramiento específico para operaciones de mantenimiento de la paz, la realización de ejercicios multilaterales de mantenimiento de la paz y la distribución de material para apoyar este tipo de operaciones. Un ejemplo de ello es que la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra español convoca cada año cursos de operaciones de paz, en los que se adiestra a personal civil y militar que tiene previsto participar en misiones de paz, así como a actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en tareas de cooperación internacional.

¹⁷⁴ COTTEY, Andrew y FORSTER, Anthony (2004). Op. cit., p. 10.

¹⁷⁵ Poniendo el acento en la ayuda y la cooperación militar, los programas de Estados Unidos relacionados con la diplomacia de defensa incluyen la educación y adiestramiento militar internacional (IMET), la instrucción en áreas de gestión de la defensa, relaciones cívico-militares, la justicia militar, la interacción con militares de otros Estados, el intercambio de oficiales, la venta de equipamiento y armamento militar a otros países o la contribución internacional en misiones de mantenimiento de la paz. Ibid., p. 9.

ACTIVIDADES DE DIPLOMACIA DE DEFENSA

Contactos bilaterales/multilaterales entre autoridades ministeriales y/o Estado Mayor

Nombramiento de agregados de defensa en países extranjeros

Firma de acuerdos de cooperación bilateral en materia de Defensa

Entrenamiento de personal extranjero, tanto civil como militar

Asesoramiento sobre el control democrático de las Fuerzas Armadas, la gestión de la Defensa y áreas técnicas especializadas propiamente militares.

Contactos e intercambios entre militares y visitas a unidades y buques

Intercambio de personal civil y militar en los ministerios de Defensa y Fuerzas Armadas de otros países

Despliegue de equipos de asesoramiento y adiestramiento e instrucción militar

Abastecimiento de equipo militar y otra ayuda material

Ejercicios militares bilaterales/multilaterales con fines de adiestramiento

Tabla 5. Actividades de la diplomacia de defensa.¹⁷⁶

Actualmente, la diplomacia de defensa ha alcanzado cotas de importancia a raíz de la guerra global contra el terrorismo. En primer lugar, desde Irak hasta Afganistán, la frágil paz alcanzada por el uso de la fuerza no es sostenible sin un esfuerzo continuado de estabilización y desarrollo a largo plazo. En segundo lugar, los Estados frágiles, con dificultades económicas, son incapaces de proteger o defender sus fronteras sin prestar los servicios esenciales a sus ciudadanos, haciéndoles más vulnerables a la infiltración terrorista. Finalmente, en este contexto, sólo los ejércitos tienen el personal y las capacidades operativas para llenar el vacío dejado en áreas tradicionalmente responsabilidad de las agencias civiles.

¹⁷⁶ COTTEY, Andrew y FORSTER, Anthony (2004). Op. cit., p. 7.

3. LA NECESIDAD DE UNA DEFINICIÓN

Si bien muchos de los conceptos asociados al *smart power* surgen como ideas sencillas, luego no es tan sencillo ponerlos en práctica y, normalmente, suele ser bastante complejo hacerlos realidad. En este sentido, aparentemente, diplomacia y defensa no parecen que sean términos que puedan ser usados de forma conjunta. No obstante, tal y como apunta Azuara, “diplomacia y defensa son las dos caras de la política exterior de un Estado”.¹⁷⁷

Según el Diccionario de la Lengua Española, en su acepción primera, “diplomacia” es la “ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras”, mientras que la segunda recoge que es el “servicio de los Estados en sus relaciones internacionales”.¹⁷⁸ Por su parte, el diccionario recoge trece acepciones para referirse al término de “defensa”. Para nuestro estudio, la primera de ellas establece, de forma genérica, que la defensa es la “acción y efecto de defender o defenderse”, mientras que la sexta la define como el “mecanismo natural por el que un organismo se protege de agresiones externas”.¹⁷⁹

Como veremos, antes de continuar, conviene clarificar ciertos aspectos relacionados con la diplomacia. En primer lugar, en un contexto global, la diplomacia constituye una herramienta “pacífica” para garantizar el orden y la justicia en las relaciones internacionales. En el contexto de la política exterior, la diplomacia es el instrumento principal por el que los Estados desarrollan su acción exterior, junto con otros

¹⁷⁷ AZUARA BLANCO, Ignacio (2009). “Diplomacia de defensa”. *Boletín de Información CESEDEN*, nº 308, Madrid, p. 75.

¹⁷⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe, 22ª ed., p. 829.

¹⁷⁹ Ídem, p. 737.

mecanismos. Finalmente, en un contexto interactivo, la diplomacia es un proceso de comunicación entre los actores internacionales, ya sean o no Estados. Así pues, no es de extrañar que las actividades militares relacionadas con la diplomacia se hayan convertido en una función más de las Fuerzas Armadas.¹⁸⁰

Desde hace muchísimos años, los militares siempre han participado de la *realpolitik*¹⁸¹ mediante la cooperación y asistencia militar. Será a partir de la década de los 90 del siglo pasado cuando se produzca un cambio importante en la naturaleza y fines de la cooperación militar en el ámbito internacional, que se convertirá en un “medio para conseguir objetivos más amplios de la política exterior y de seguridad”.¹⁸² Consecuencia directa de ello fue el surgimiento de un amplio campo de acción conjunto entre la diplomacia y el mundo militar.¹⁸³

Du Plessis afirma que la diplomacia puede entenderse como una forma de interactuar políticamente, siendo el primer recurso de la política exterior de un Estado, a diferencia del aparato militar que siempre se ha considerado como el último recurso, ya fuera para disuadir, atacar o defenderse. Para este autor, la diplomacia de defensa combina características de la diplomacia tradicional y del ámbito militar, entroncando claramente con la concepción de *smart power*.

No obstante, antes de continuar, Du Plessis hace varias observaciones respecto a los objetivos a los que debe hacer frente la diplomacia de defensa: debe tenerse en cuenta

¹⁸⁰ DU PLESSIS, Anton (2008). “Defence Diplomacy: Conceptual and Practical Dimensions with Specific Reference to South Africa”. *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 30, nº 2, pp. 91-92.

¹⁸¹ Término alemán que significa “política de la realidad”. Hace referencia a la política o diplomacia basada en intereses prácticos y acciones concretas, de acuerdo con las circunstancias actuales de su entorno, en lugar de seguir principios filosóficos, teóricos o morales.

¹⁸² COTTEY, Andrew y FORSTER, Anthony (2004). Op. cit., p. 7.

¹⁸³ ZIPPER DE FABIANI, Henry (2002). “Diplomatie de Défense et Diplomatie Préventive. Vers Une Nouvelle Symbiose Entre Diplomatie Et Défense”, *Annuaire Français de Relations Internationales*. Vol. III, p. 619. Disponible en www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001462.pdf (acceso el 14 de diciembre de 2014).

que la diplomacia de defensa surge de una revisión de los principios que deberían regir el orden internacional posterior a la guerra fría; al contrario que el poder político durante la guerra fría, los objetivos de la diplomacia de la defensa deberían mejorar los principios humanitarios de *soft power* y la seguridad humana, pues representan una adecuada respuesta a los retos de las futuras generaciones; y, finalmente, los objetivos deberían ser flexibles, para adaptarse a las circunstancias y necesidades del orden internacional, y globales, sin centrarse en ningún área o región específica.¹⁸⁴

El término de diplomacia de defensa, como tal, se acuñó por primera vez 1998 en la Revisión Estratégica de la Defensa (SDR)¹⁸⁵ del Reino Unido. Nace como una nueva misión prioritaria para sus Fuerzas Armadas con el objetivo de proporcionar un mayor ímpetu y coherencia a las actividades de prevención de conflictos y asegurar su alineamiento con los objetivos de la política exterior y de seguridad.¹⁸⁶ De este modo, se pretendía adaptar la nueva realidad geoestratégica a las Fuerzas Armadas británicas, mediante una mejor sinergia de la diplomacia y la defensa.¹⁸⁷ Así, la SDR definía a la diplomacia de defensa en términos de:

“Proporcionar fuerzas para la ejecución de determinadas actividades, bajo la dirección del Ministerio de Defensa, para terminar con las hostilidades, construir y mantener la confianza y ayudar en el desarrollo de fuerzas

¹⁸⁴ DU PLESSIS, Anton (2008). Op cit., pp. 97-98. Estas mismas observaciones también se recogen en KOERNER, Wolfgang (2006). *Security Sector Reform: Defence Diplomacy*. PRB 06-12E. Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, pp. 1-2. Disponible en www.parl.gc.ca/Content/LOP/.../prb0612-e.pdf (acceso el 27 de febrero de 2012).

¹⁸⁵ SDR: *Strategic Defence Review*.

¹⁸⁶ UK MINISTRY OF DEFENCE (2000). “Defence Policy”. *Policy Paper*, nº 1, Londres: Director General Corporate Communication, p. 2.

¹⁸⁷ ZIPPER DE FABIANI, Henry (2002). Op. cit., p. 616.

armadas que operen bajo parámetros democráticos y, de este modo, contribuir significativamente a la prevención y resolución de conflictos”.¹⁸⁸

En el ámbito de la defensa, Estados Unidos define a la diplomacia de defensa como el “empleo sin coacción, en tiempo de paz, de los recursos necesarios de la Defensa para el logro de objetivos nacionales específicos, básicamente a través de la relación con otros”.¹⁸⁹ De esta definición, se deduce que la perspectiva estadounidense pone el acento en los acuerdos y tratados llevados a cabo de forma bilateral o en el seno de las organizaciones internacionales.

Para Sanz, “la aplicación de medios militares para evitar la escalada de conflictos, es una actividad que ha venido dándose durante toda la historia. De lo que se trata ahora, en un mundo ciertamente inestable, es de aplicar las capacidades militares a la prevención de dichos conflictos”.¹⁹⁰ Es cierto que, tradicionalmente, la diplomacia y la defensa han sido facetas complementarias; sin embargo, desde el siglo pasado, esta relación se ha modificado “para hacerlas indisociables”.¹⁹¹ Para el que fuera Jefe de Estado Mayor de la Defensa, la diplomacia de defensa es:

“El conjunto de actividades que ejecutan las organizaciones dependientes del Ministerio de Defensa y los miembros y unidades de las Fuerzas Armadas en beneficio de la diplomacia tradicional y que abarcan desde la prevención de conflictos mediante el uso de medios militares, hasta la colaboración con las misiones diplomáticas en sus actividades relacionadas

¹⁸⁸ Traducción propia. En UK MINISTRY OF DEFENCE (1998). “Supporting Essay Four. Defence Diplomacy”. *Strategic Defence Review*. Presentado al Parlamento por el secretario de Estado de Defensa por orden de Su Majestad. Londres, p. 106 Disponible en www.fissilematerials.org/library/mod98.pdf (acceso el 8 de diciembre de 2014).

¹⁸⁹ Citado en SANZ, Félix (2000). “La diplomacia de defensa: una aproximación desde España”. *Arbor*, CLXV, 651, p. 520

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 519.

¹⁹¹ AZUARA BLANCO, Ignacio (2009). *Op. cit.*, p. 75.

con la seguridad, así como las relaciones bilaterales en el ámbito de la defensa para el establecimiento de confianza, para el apoyo al desarrollo armónico de Fuerzas Armadas y para el mejor entendimiento entre sus miembros”.¹⁹²

Según Bishoyi, la diplomacia de defensa, en un amplio sentido, es “el uso de las fuerzas armadas en operaciones militares (diferentes a la guerra), basado en la disciplina y la experiencia alcanzada mediante un adiestramiento e instrucción adecuados, para conseguir los objetivos nacionales en el exterior” y, de manera más concreta, supone el uso de las fuerzas armadas en tiempos de paz como una herramienta de la política exterior mediante la cooperación militar entre países.¹⁹³ De este modo, pone énfasis en que la diplomacia de defensa juega un papel importante a la hora de alcanzar determinados objetivos de la política exterior y de seguridad de un Estado, al tiempo que facilita la cooperación en los niveles político y económico mediante el establecimiento de medidas de confianza.

En España, no será hasta la publicación en 2003 de la Revisión Estratégica de la Defensa cuando se haga la primera referencia formal al concepto de diplomacia de defensa. Dicho documento incluía, en su anexo C, las misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas, entre las que se encontraba la diplomacia de defensa a la que definía como “el conjunto de actividades, basadas en el diálogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a prevenir la aparición de conflictos o a su control y erradicación”.¹⁹⁴

¹⁹² SANZ, Félix (2000). Op. cit., p. 523.

¹⁹³ BISHOYI, Saroj (2011). “Defence Diplomacy in US-India Strategic Relationship”. *Journal of Defence Studies*, vol. 5, nº 1, pp. 66-67. Disponible en www.idsa.in/system/files/jds_5_1_sbishoyi.pdf (acceso el 13 de diciembre de 2014).

¹⁹⁴ MINISTERIO DE DEFENSA (2003). *Revisión Estratégica de la Defensa*. Madrid, p. 183.

Tras analizar diferentes aproximaciones al objeto de estudio, Azuara llega a enunciar su propia definición para diplomacia de defensa:

“Conjunto de actividades no operacionales que ejecutan las organizaciones y unidades dependientes del Ministerio de Defensa en beneficio de la diplomacia tradicional, para la prevención de conflictos, para el establecimiento de medidas de confianza y para el apoyo al desarrollo armónico de Fuerzas Armadas de terceros países, en beneficio del propio Estado o de organizaciones supranacionales a las que se halle adscrito”.¹⁹⁵

De todas las definiciones anteriormente citadas, hay que destacar el carácter democrático de la diplomacia de defensa, la cual ofrece un carácter positivo ya que, al tiempo que contribuye a mitigar las hostilidades, fomenta las medidas de confianza entre los diferentes ejércitos y asegura el control democrático de las Fuerzas Armadas.¹⁹⁶ Igualmente, conviene reseñar que todas estas definiciones vieron la luz a finales del siglo pasado – una época en la que la comunidad internacional tomaba conciencia de la necesidad de erradicar los conflictos internacionales¹⁹⁷ con el cambio del concepto de seguridad – y se ha desarrollado durante el presente siglo adaptándose a la nueva situación internacional.

No es objeto de esta tesis ahondar en la evolución histórica de la diplomacia de defensa, si bien se considera necesario estudiar diferentes aspectos del concepto para comprender la situación actual. No obstante, ya que se desarrollará posteriormente, conviene destacar que la nueva forma de afrontar las relaciones entre los diferentes actores en la arena internacional ha tenido como consecuencia un aumento progresivo de ciertas

¹⁹⁵ AZUARA BLANCO, Ignacio (2009). Op. cit., p. 93.

¹⁹⁶ Ibid., p. 81.

¹⁹⁷ De ahí, a la hora de definir el concepto, la importancia de incluir aspectos tales como la prevención de conflictos o la cooperación.

actividades que, sin ser de naturaleza propiamente militar, han implicado a diferentes órganos del Ministerio de Defensa y, por consiguiente, a la actuación de las Fuerzas Armadas, en aras de conseguir un entorno más seguro, más pacífico, más estable.

Ante la ausencia del consenso para establecer una definición de diplomacia de defensa actualizada, y consciente de la importancia de esta herramienta al servicio de la paz y seguridad mundiales, el Ministerio de Defensa aprobó en 2011 el Plan de Diplomacia de Defensa. Este Plan recoge una nueva definición del concepto, reflejo de su evolución en apenas una década:

“Conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con nuestros aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del estado”.¹⁹⁸

Como se puede comprobar, se ha pasado de una concepción de aplicación casi exclusiva en el seno de las Fuerzas Armadas a una nueva forma de entender las misiones de éstas para contribuir, con sus actuaciones, a alcanzar los objetivos de nuestra política exterior.¹⁹⁹

Por otra parte, podríamos decir que hay tantas definiciones de diplomacia de defensa como actores intervienen en las relaciones internacionales. Cada uno de ellos podrá tener aspectos comunes o diferirá sustancialmente en su modo de entender las misiones de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, de lo que no cabe duda es que la diplomacia de

¹⁹⁸ MINISTERIO DE DEFENSA (2011). *Plan de Diplomacia de Defensa*. Madrid, p. 18.

¹⁹⁹ En la década de los 90, la diplomacia de defensa priorizaba el fomento de las medidas de confianza, la promoción de la democracia y el buen gobierno, la mejora de las capacidades militares y la influencia en el plano político-militar.

defensa “no es una alternativa a los roles más tradicionales de las Fuerzas Armadas o a otros instrumentos de la política exterior y de seguridad, sino un complemento a todos ellos”,²⁰⁰ es una consecuencia lógica de la evolución de los esquemas de seguridad, a pesar de que aún sigan existiendo causas de inestabilidad.

La ausencia de una teoría y una definición aceptada ampliamente en la comunidad internacional para la diplomacia de defensa hacen difícil enmarcarla en alguno de los paradigmas de pensamiento de las relaciones internacionales²⁰¹ o del pensamiento estratégico militar. No obstante, si aceptamos la definición que ofrece el Plan de Diplomacia de Defensa, el concepto se puede ubicar dentro de la corriente pluralista con un guiño al paradigma realista. Ello es así porque la diplomacia de defensa es un término que se encuentra dentro del concepto de seguridad, noción ésta en la que los aspectos militares se interrelacionan, de forma interdependiente, con otras dimensiones, tales como la política, la económica o la social, entre otras.

La diplomacia de defensa no es una búsqueda exclusiva del bienestar global sobre la base de la cooperación internacional, tal como propugna el idealismo, ni es la búsqueda de la obtención de los intereses nacionales por medios no coercitivos o violentos, como lo hace el neorrealismo, sino que trata de mezclar ambas corrientes, con la finalidad última de contribuir a la acción exterior del Estado y, con ello, a alcanzar una seguridad nacional, regional y global, en la que predomina la dimensión militar.

²⁰⁰ AZUARA BLANCO, Ignacio (2009). Op. cit., p. 99.

²⁰¹ Las principales corrientes de pensamiento relacionadas con las líneas de actuación de los Estados en la comunidad internacional son:

Idealismo: da especial relevancia al derecho internacional y enfatiza la importancia de las organizaciones internacionales, en el ánimo de maximizar la cooperación interestatal.

Realismo: las relaciones internacionales se conciben como una lucha de poder entre Estados, los cuales buscan esencialmente la seguridad nacional. Se centra, básicamente, en la estrategia militar, los elementos nacionales de poder y en la naturaleza de los intereses nacionales.

Globalismo o pluralismo: en el análisis de las relaciones internacionales, entre otros factores, tiene en cuenta el bienestar económico y social, que afectan no sólo a los Estados sino también a las corporaciones internacionales y otros actores no estatales, todos ellos interdependientes.

Marxismo: supera la noción realista al considerar las relaciones internacionales no como una lucha de poder entre Estados sino como una lucha de clases.

4. UNA APROXIMACIÓN A PAÍSES VECINOS

Países de nuestro entorno, tales como Reino Unido o Francia, nos llevan la delantera en las actividades de diplomacia de defensa, a la que otorgan un lugar prioritario en la acción de sus Fuerzas Armadas y en su política exterior. En este apartado, antes de estudiar en detalle el caso español, haremos un breve repaso a la diplomacia de defensa de nuestros vecinos.

4.1. Reino Unido

Como se ha comentado anteriormente, fue el Reino Unido quien oficializara en 1998 el término de diplomacia de defensa. La Revisión Estratégica de la Defensa, al incluir la diplomacia de defensa entre las ocho misiones asignadas a las fuerzas armadas británicas,²⁰² no hace otra cosa sino reflejar la importancia que le concede a su seguridad.

También identifica tres tareas militares que contribuyen sobremanera a la misión encomendada: medidas de fomento de confianza y la seguridad, medidas de no proliferación y medidas de control de armas;²⁰³ actividades *outreach* o “de mano tendida”;²⁰⁴ y, otras actividades de diplomacia de defensa.²⁰⁵

²⁰² Seguridad en tiempos de paz, seguridad de los territorios en ultramar, diplomacia de defensa, apoyo a los intereses británicos, operaciones de apoyo a la paz y operaciones humanitarias, conflictos regionales fuera del área OTAN, conflictos regionales dentro del área OTAN y ataques estratégicos de la OTAN. En UK MINISTRY OF DEFENCE (1998). *Strategic Defence Review*. Op. cit., p. 19.

²⁰³ *Military Task 16*. Esta tarea contribuye significativamente a la estabilidad y seguridad reduciendo el potencial riesgo de conflicto y sustituyendo la confrontación militar por la cooperación. Ello incluye medidas para eliminar cierto tipo de armas y su producción, limitar el número y despliegue de armamento, el control de armas de destrucción masiva (WMD) y su distribución, para aumentar la transparencia de las actividades militares. En UK MINISTRY OF DEFENCE (2000). Op. cit., pp. 5-7.

²⁰⁴ *Military Task 17*. Esta tarea contribuye a reforzar la seguridad y estabilidad en el centro y este de Europa, particularmente Rusia, así como en Asia Central, proporcionando asistencia en la reforma del sector de la defensa. Para ello, establece el programa *Outreach* (debido a la imposibilidad de traducir el

Desde que se estableciera la misión de diplomacia de defensa en el seno de las fuerzas armadas británicas, ha cobrado especial relevancia, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, garantizar la estabilidad y la seguridad, mediante el cambio de actitudes y percepciones. Es este “desarme de las mentes” el que caracteriza a la diplomacia de defensa.²⁰⁶ Para ello, el Reino Unido ha puesto en marcha diversas iniciativas que combinan programas de desarrollo, diplomacia y defensa.²⁰⁷ Así, en su esfuerzo en la prevención de conflictos, el Reino Unido ha puesto su énfasis en las acciones de la Reforma del Sector de la Seguridad (SSR)²⁰⁸, ya que considera que seguridad y desarrollo son dos conceptos indisolubles.

Es posible que al incluir y priorizar la diplomacia de defensa entre las misiones de las fuerzas armadas británicas, el Reino Unido tuviera en mente dar una mayor visibilidad a sus actividades. La experiencia reciente demuestra que las operaciones militares tienen un efecto mediático innegable, ya sea para la opinión pública en el territorio donde se encuentran desplegadas las fuerzas, para la opinión pública nacional o para la opinión pública internacional. En este terreno, la diplomacia de defensa juega también un papel destacado al tratar de eliminar cualquier tipo de hostilidad, estrechar los lazos de cooperación y fomentar las medidas de confianza, todo ello con la finalidad última de “influir” en el desarrollo favorable de las operaciones a sus propios intereses.

término y reducirlo a una palabra, se dejará el término original, pues hace referencia a un gran número de actividades y políticas puestas en práctica para conseguir los objetivos marcados). Este cometido se deriva de la idea de que el Reino Unido considera que su seguridad depende, en última instancia, de una Europa segura y estable. *Ibíd.*, pp. 7-11.

²⁰⁵ *Military Task 18*. Esta tarea cubre básicamente programas de asistencia militar con fuerzas armadas de otros países y con la comunidad de defensa no cubiertas por el programa *Outreach*, con la finalidad de fomentar medidas de confianza, incrementar la seguridad y la estabilidad, así como prevenir conflictos. Esta tarea cubre principalmente la región subsahariana y Oriente Próximo. *Ibíd.*, pp. 11-13.

²⁰⁶ UK MINISTRY OF DEFENCE (2000). *Op. cit.*, p. 4.

²⁰⁷ Este tipo de programas se conocen también como “3Ds”. Entre estas medidas, se incluyen cursos o programas de instrucción, el envío de expertos civiles y militares durante largos periodos de tiempo, visitas e inspecciones a buques, aeronaves o unidades de otro tipo, visitas oficiales al más alto nivel ministerial de Defensa, conferencias y seminarios para mejorar el entendimiento mutuo, intercambio de personal civil y militar o la realización de ejercicios militares. *Ídem.*

²⁰⁸ SSR: *Security Sector Reform*.

4.2. Francia

Francia desarrollaría su concepto de diplomacia de defensa en 2002, tan sólo un año antes que España, al recogerlo en la Doctrina Conjunta para la Prevención y definirla como “la participación de las fuerzas armadas en las actividades de la diplomacia francesa, que trata de prevenir todo riesgo de crisis y contribuir a la consecución de los objetivos nacionales en el exterior”.²⁰⁹

A primera vista, el concepto de diplomacia de defensa francés parece presentar diferencias sustanciales respecto al acuñado por el Reino Unido. Francia aúna la búsqueda de la estabilidad internacional y los intereses de Francia como Estado y pone de manifiesto el uso de los recursos militares a disposición del Estado en el nuevo entorno geoestratégico. Es más, la perspectiva francesa es más ambiciosa que la anglosajona en el sentido de incluir numerosas actividades realizadas de forma conjunta por el Ministerio de Defensa y por el de Asuntos Exteriores. Francia, a diferencia del Reino Unido, tiene su eje principal de actuación en África, pos cuestiones evidentemente históricas, en busca de sinergias regionales.²¹⁰

No obstante, a pesar de estas singularidades, también existen elementos convergentes entre ambos países. Así, tanto británicos como franceses comparten los objetivos de prevención de conflictos y estabilización, ya que las fuerzas armadas, con su profesionalidad y modernización, deben contribuir a la defensa de los valores democráticos y el desarrollo.²¹¹

Francia considera que, a la hora de abordar la prevención y resolución de conflictos, debe basarse en una estrecha simbiosis herramientas diplomáticas y militares, lo cual

²⁰⁹ ETAT MAJOR DES ARMÉES (2002). *Doctrine Interarmées sur la Prévention*, París, p. 11.

²¹⁰ ZIPPER DE FABIANI, Henry (2002). Op. cit., p. 618.

²¹¹ Ibid., p. 619.

está estrechamente ligado a su estrategia global de influencia de Francia, en combinación de la llevada a cabo por la Unión Europea. Para ello, la diplomacia de defensa francesa se desarrolla mediante cinco modos de acción: la cooperación de defensa,²¹² el control de armamentos y las medidas de confianza asociadas,²¹³ la participación en el diálogo internacional,²¹⁴ la vigilancia estratégica²¹⁵ y el apoyo a la actividad diplomática en el seno de las organizaciones internacionales.²¹⁶

5. LA DIPLOMACIA DE DEFENSA EN ESPAÑA

Los estudios tradicionales de las relaciones internacionales siempre han identificado a la diplomacia y a la estrategia como los instrumentos necesarios para desarrollar la política exterior de un país, en función de si es en tiempos de paz o en tiempos de guerra.²¹⁷ Según Aron, “las relaciones interestatales se expresan en y por las conductas específicas de dos personajes simbólicos, el diplomático y el soldado”.²¹⁸ No obstante, el Estado sigue siendo el actor fundamental en las relaciones en el exterior.

²¹² Las actividades de cooperación ejecutadas por Francia representan la cara más visible de su diplomacia de defensa.

²¹³ Tienen por finalidad la instauración de la paz y la seguridad mediante la confianza, resultado de la estrecha colaboración entre los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores. Para llevar a cabo el control de armamentos, Francia dispone de la Unidad Francesa de Verificación (similar a la Unidad de Verificación con que cuenta el Estado Mayor de la Defensa de España).

²¹⁴ De igual forma, ambos ministerios se encuentran implicados y constituye un instrumento excepcional para estrechar las medidas de confianza y difundir los valores franceses (otra forma de *soft power* de la que hace uso Francia).

²¹⁵ Su objetivo es analizar el panorama estratégico, anticipar su evolución y prevenir la aparición de posibles conflictos armados. En esta faceta, los agregados de defensa en las embajadas juegan un gran papel al informar al Estado Mayor de la Defensa de los acontecimientos que pueden derivar de una posible intervención armada.

²¹⁶ Ello conlleva el incremento de altas autoridades militares como asesores políticos y diplomáticos en materia de seguridad y defensa.

²¹⁷ ELÍAS, Óscar (2012). “Defensa e imagen nacional en el siglo XXI”. *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia pública y Marca España*. Madrid: Colección Escuela Diplomática, nº 18, p. 339.

²¹⁸ ARON, Raymond (2004). *Paix et guerre entre les nations*. París: Calmann-Lévy, p. 17.

Las Fuerzas Armadas españolas no han decidido por sí mismas su destino, sino que han sido los sucesivos poderes políticos, de diversa naturaleza, los que han desarrollado la política de defensa y el proceso de transformación de la institución militar. Pero no será hasta la transición democrática cuando el estamento militar quede desvinculado del poder político, permaneciendo desde entonces a las órdenes a éste,²¹⁹ y convirtiéndose en una eficaz herramienta de la política exterior del Estado. De hecho, con la actual configuración, las Fuerzas Armadas representan al Estado en diferentes situaciones, ya sea en tiempo de guerra, con el manifiesto uso de la fuerza en acciones ofensivas o defensivas, o bien, en tiempo de paz, destacando oficiales de enlace con carácter permanente en los cuarteles generales de las organizaciones internacionales a las que España pertenece, realizando maniobras o ejercicios multinacionales u otro tipo de actividades que estrechan los lazos de cooperación.²²⁰ Con su participación en las misiones en el exterior, las fuerzas armadas españolas son depositarias de la imagen de España, y son conscientes de la responsabilidad que ello conlleva.²²¹

Dos son los factores que hacen que la imagen exterior de un país sea fundamental en su defensa: en primer lugar, el hecho de que la sociedad actual haya experimentado una progresiva complejidad en el presente siglo, en la que las relaciones se hacen cada vez

²¹⁹ Dentro del proceso de cambio de las Fuerzas Armadas, podemos destacar la plena sumisión al poder político democrático, la participación en misiones internacionales, la profesionalización de las Fuerzas Armadas y la supresión del servicio militar obligatorio, la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, la plena integración en la estructura militar de la OTAN, la modernización material y doctrinal, el cambio de la organización básica de las Fuerzas Armadas, la ley de Derechos y Deberes, o el derecho de asociación, entre otras materias.

²²⁰ Así, por ejemplo, cuando nuestros militares despliegan en las misiones en el exterior (Afganistán, Líbano, República Centroafricana...) o participan en la lucha contra la piratería en aguas del Índico, no hacen sino representar a y defender los intereses de España. Igualmente, un papel destacado es el que desempeñan los agregados de Defensa en las embajadas en el exterior.

²²¹ Muestra de ello son las virtudes militares y castrenses, las cuales han de tenerse siempre presentes, las reglas de comportamiento fijadas en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas o el respeto al derecho internacional: "Los Estados, al obligarse internacionalmente a respetar y hacer respetar las leyes y usos de la guerra, transfieren buena parte de su responsabilidad a las fuerzas armadas, a quienes incumbe, por mediación de sus comandantes en jefe, la aplicación detallada del Derecho de los Conflictos Armados". En EJÉRCITO DE TIERRA (2007). "El Mando Militar. Responsabilidad de los Jefes Militares". *OR7-004. El Derecho de los Conflictos Armados*. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 2-1.

más interdependientes entre las distintas disciplinas; y, en segundo lugar, la naturaleza cambiante de los conflictos actuales, la mayor parte de ellos de carácter asimétrico, cuyo centro de gravedad es su legitimidad ideológica o moral, donde las batallas se libran en defensa de los derechos humanos o en defensa de los valores democráticos.²²² El carácter global de la seguridad y la ideologización de los conflictos hacen que la defensa comprenda más instrumentos que los tradicionales.

Hoy en día, la imagen que un país proyecta de sí mismo se constituye en un elemento muy importante de su seguridad. En este sentido, el papel que pueden desempeñar las Fuerzas Armadas puede ser perfectamente representado por el ejercicio del *soft power*, mediante la disuasión o la persuasión. Elía establece que la relación existente entre la defensa nacional y la imagen del país ha experimentado una evolución debido a la globalización y la aparición de las nuevas tecnologías²²³ y con las diferentes concepciones que tienen los países europeos de su imagen más allá de sus fronteras.²²⁴ Es más, la reciente experiencia en conflictos asimétricos – el rechazo al uso de la fuerza, la mala acogida de las bajas, ya sean nacionales o de países aliados, entre otras cuestiones – ha puesto de manifiesto la desventaja estructural que supone para la política exterior de un Estado.²²⁵

²²² ELÍA, Óscar (2012). Op. cit., p. 341.

²²³ Las nuevas tecnologías y los avances tecnológicos han introducido cambios en los medios de comunicación. De hecho, la globalización se caracteriza, precisamente, por la inmediatez de sus efectos y por su amplia y rápida difusión a escala global.

²²⁴ “Una sociedad que tiene una mala imagen de sí misma, de su pasado, de su historia, de su cultura o de sus instituciones encuentra graves dificultades para llevar a cabo una política exterior coherente y una defensa sólida [...] la sospecha de algunas sociedades europeas hacia sí mismas ha tenido como consecuencia la renuncia a conceptos básicos de la defensa”. En ELÍA, Óscar. Op. cit., p.345.

²²⁵ La salida de las tropas españolas de Irak, con el cambio de gobierno, atendió más a compromisos electorales políticos que a una continuidad en nuestra política exterior, la cual fue asumida por nuestros militares lealmente, si bien su imagen quedó gravemente dañada.

5.1. La participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales como herramienta de acción exterior

Consecuencia directa de los cambios ocurridos desde la transición en el seno de las Fuerzas Armadas ha sido la normalización de España en el ámbito internacional, con la participación en la sociedad y organizaciones internacionales, tales como la OTAN o la UE, lo que ha tenido repercusiones importantes para la política de seguridad y defensa, y también para las Fuerzas Armadas. Así, las funciones tradicionales asignadas a las Fuerzas Armadas han dado paso de estar centradas en cuestiones de política interior a enfocarse a las misiones en el exterior. También ha supuesto un cambio cualitativo en los profesionales que trabajan en el seno de las Fuerzas Armadas: no será difícil encontrar a militares que hablen más de dos idiomas, quienes también han mejorado su formación en las nuevas tecnologías y otras disciplinas, así como una mayor implicación con la sociedad civil.

Desde 1989, con la caída del Muro de Berlín y la desmembración del bloque soviético, la intervención española en misiones en el exterior no ha hecho sino crecer con el paso del tiempo. Ello supuso ciertos cambios en la institución militar que se han traducido, básicamente, en:

- “El cambio de unos ejércitos concebidos para defender el territorio a otros que deben también proyectarse y mantenerse en lugares distantes.
- Unas Fuerzas Armadas que deben actuar conjuntamente entre ejércitos y combinadamente con las de otros países.
- Unos militares que, además de estar bien preparados para el combate, también han de trabajar codo a codo con personal civil y en situaciones complejas.

- Unos niveles de profesionalidad necesarios en todos los empleos y que han de estar permanentemente actualizados, no menos que en la modernización de materiales y equipamientos; y en unas dimensiones de las Fuerzas Armadas que deben ser optimizadas al máximo”.²²⁶

En este sentido, conviene mencionar que los ejes de la política internacional española siguen siendo los mismos, si bien la forma de acometerlos ha dado un giro de 180°. El nuevo escenario internacional, en el que España debe hacerse un hueco con su acción exterior, está en continuo cambio. Muestra de ello son las consecuencias de la globalización, las modificaciones en los equilibrios de poder y la crisis del multilateralismo.²²⁷ Consciente de ello, España trata abrirse al exterior y proyectar su imagen – con una sociedad civil concienciada por los problemas que trascienden fronteras y donde la economía es más interdependiente – al tiempo que los ciudadanos demandan más oportunidades en un mundo globalizado. Para ello, la estrategia de política exterior ha fijado una serie de prioridades: coherencia, eficacia y transparencia de la acción exterior; promover y proyectar nuestros valores e intereses; situar al ciudadano en el centro de la política exterior; y, proyectarnos globalmente como país avanzado.²²⁸

²²⁶ ALONSO, José Antonio (2006). “Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI”. Discurso del ministro de Defensa en los cursos de verano de la Universidad Complutense en El Escorial (17 de julio de 2006). Disponible en www.mde.es/ca/Galerias/docs/actualidad/intervencion/20060717_EL_ESCORIAL.pdf (acceso el 9 de septiembre de 2006).

²²⁷ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2015). *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp. 20-32. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acción%20exterior.pdf> (acceso el 19 de marzo de 2015).

²²⁸ *Ibid.*, pp. 42-45.

Corresponde al gobierno español velar para que la acción exterior, en sus diferentes ámbitos,²²⁹ se dirija a las áreas de interés consideradas como prioritarias en aras de alcanzar los objetivos establecidos por nuestra política exterior.²³⁰

Así, “las Fuerzas Armadas son un pilar básico en la Acción Exterior del Estado, garantizan la seguridad y la defensa de España y promueven un entorno internacional de paz y seguridad”.²³¹ Para ello, participarán en aquellas misiones internacionales acordadas por el Gobierno,²³² según los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.²³³ Es precisamente esta Ley la que establece que:

“Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. Finalmente, estas misiones generales se completan con aquéllas relacionadas con la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente, así como con la posible evacuación de los residentes

²²⁹ La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado enumera los materias y ámbitos de actuación de la acción exterior. A saber: defensa; derechos humanos; materia tributaria; justicia; seguridad pública y asuntos de interior; materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española; investigación, desarrollo e innovación; empleo y seguridad social; emigración e inmigración; cooperación para el desarrollo; cultura; educación; deporte; turismo; materia agraria, alimentaria, pesquera y medioambiental; cambio climático; salud; energía; e, infraestructuras, transporte y vivienda.

²³⁰ JEFATURA DEL ESTADO (2014). *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, nº 74, artículo 14.1, p. 26540.

²³¹ *Ibid.*, artículo 8.1, p. 26538.

²³² “La actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito internacional se enmarcará en el conjunto de la Acción Exterior del Estado, como elemento esencial para garantizar la seguridad y defensa de España y para contribuir a la proyección internacional de España y al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”. *Ibid.*, artículo 15.1, p. 26540.

²³³ *Ibid.*, artículo 8.2, p. 26538.

españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses”.²³⁴

Entre las misiones que realizan las Fuerzas Armadas también se encuentran aquellas relacionadas con la política de cooperación internacional, la acción cultural exterior o la acción puramente diplomática. De ahí que la participación en operaciones en el exterior sea un claro ejemplo de la diplomacia de defensa como garantía de preservar la paz y la seguridad internacionales,²³⁵ basada en el consenso,²³⁶ el cumplimiento de la misión²³⁷ y la seguridad de nuestros efectivos.²³⁸

No obstante, las Fuerzas Armadas y las actividades realizadas en el marco de la política exterior española han de coordinarse,²³⁹ puesto que no sólo llevan a cabo misiones internacionales bajo mandato de Naciones Unidas o encuadradas en la OTAN, la UE o la OSCE sino que también desarrollan tareas de cooperación militar,²⁴⁰ tanto de carácter

²³⁴ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2008). *Fuerzas Armadas españolas. Mejorando la eficacia operativa*. Madrid, p. 4. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ooee/emad/fichero/EMD-FAS-Mejorando.pdf> (acceso el 10 de septiembre de 2010).

²³⁵ Desde 1988 hasta nuestros días han sido casi 140.000 militares y civiles españoles, desplegados en más de 50 países, los que han participado en operaciones de mantenimiento de la paz o de ayuda humanitaria, o bien como observadores.

²³⁶ Para que nuestras Fuerzas Armadas puedan participar en una misión internacional se requiere una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de la organización internacional de la que España forme parte o la petición expresa del gobierno del país que así solicite la ayuda; un acuerdo del Consejo de Ministros; y, la autorización de las Cortes Generales.

²³⁷ El cumplimiento de la misión se hará conforme a lo establecido en el mandato de la operación para alcanzar los objetivos establecidos, respetando los compromisos suscritos con nuestros aliados.

²³⁸ Para llevar a cabo la misión, se dotará a la fuerza de los medios y capacidades suficientes para garantizar la seguridad operativa de nuestros efectivos, siendo ésta la primera máxima prioridad del jefe del contingente, quien velará en todo momento por que así sea.

²³⁹ Junto a las misiones militares, también contribuyen a la paz y seguridad internacionales otro tipo de actividades, tales como las acciones multilaterales, la diplomacia preventiva, las gestiones post conflicto y el fortalecimiento institucional y administrativo de los países más vulnerables para luchar contra amenazas transnacionales. En MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2015). Op. cit., p. 47.

²⁴⁰ El Estado Mayor Conjunto define la cooperación militar como “el conjunto de actividades, distintas de las operaciones militares, llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas, con medios militares, en apoyo de la acción exterior del Estado. En concreto, la cooperación militar contribuye a reforzar las relaciones con las Fuerzas Armadas de aquellos países con los que compartimos intereses comunes, para encontrar soluciones bilaterales o multilaterales, a través de la unificación de esfuerzos, y a colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas. La cooperación militar debe facilitar la formación de capacidades operativas conjuntas en el campo multinacional y se basa en la comunicación, la

bilateral como multilateral. Así, mientras que las relaciones militares multilaterales se realizan normalmente en el seno de organizaciones de seguridad y defensa²⁴¹ – guiadas por intereses de tipo regional para la consecución de objetivos estratégicos militares – las relaciones militares bilaterales buscan una relación más allá de los intereses anteriormente citados; son básicamente la forma de llevar a cabo la cooperación militar.²⁴²

La cooperación militar tiene como objetivo colaborar en la mejora de las condiciones de vida de dichos países – por ejemplo, tareas de la Reforma del Sector de Seguridad – para generar estabilidad y, de este modo, reducir las situaciones de inestabilidad existentes o la falta de entendimiento, al tiempo que logra el acercamiento a otros países con los que compartimos intereses. Así, por ejemplo, mediante el Programa de Cooperación Militar en materia de Enseñanza Militar, existente desde 1975, se han estrechado los lazos de amistad y reforzado las medidas de confianza y de cooperación con militares de más de 60 países de los cinco continentes.

Como se ha repetido hasta la saciedad, la seguridad de España comienza más allá de nuestras fronteras. Por ello, la capacidad de proyección de nuestras Fuerzas Armadas es un aspecto fundamental de la acción exterior, ya que, ante situaciones de inestabilidad o de inseguridad internacionales, constituyen el instrumento más eficaz para afrontar este tipo de situaciones. Así, el propio ministro de Defensa, Pedro Morenés, reconoce la

coordinación y la convergencia de esfuerzos”. ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2008). Op. cit., pp. 12-13.

²⁴¹ Las Fuerzas Armadas españolas mantienen relaciones militares multilaterales con las Naciones Unidas, la OTAN, la UE y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), al tiempo que participa activamente en fuerzas multinacionales, entre las que destacan el Cuerpo de Ejército Europeo (también conocido como Eurocuerpo), la Fuerza Rápida Operativa de la UE (EUROFOR), la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), entre otras.

²⁴² Este tipo de relaciones comprenden reuniones de Estados Mayores, intercambio de oficiales, las relaciones mediante los agregados de Defensa, programas de enseñanza con participación de alumnos militares de otras nacionalidades, etc. Como podemos ver, son actividades propias de la diplomacia de defensa.

importancia de la presencia española en misiones internacionales, como parte de la diplomacia de la defensa:

“La Defensa es un elemento fundamental de la presencia y credibilidad exterior de España. Es una obviedad que aquí hay que repetir, porque no se entiende. Y desde esa obviedad de la presencia exterior de España a través de su compromiso en la estabilidad mundial, lo que hemos hecho es usar las capacidades militares en todos sus aspectos, desde la formación hasta la acción directa, para potenciar esa presencia y ese crédito, esa ambición y ese estatus de España en el concierto de las naciones. Y ha dado un resultado extraordinario. No ha sido fácil, hemos recorrido el mundo y nos ha dado credibilidad y reconocimiento. Creo que hemos puesto nuestro grano de arena en esa política exterior, que es una de las tareas fundamentales del presidente del Gobierno”.²⁴³

De lo que no cabe duda es que la participación en los últimos años de nuestras Fuerzas Armadas en las misiones internacionales ha contribuido a mejorar la imagen y el prestigio de España, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

5.2. La diplomacia de defensa en el marco normativo

El marco normativo de la actuación de las Fuerzas Armadas tiene como guía fundamental a la Constitución Española al establecer, en su artículo 8, apartado 1, que

²⁴³ CANCIO, Fernando (2015). “Morenés: “La presencia de EEUU en bases españolas es fundamental”. *La Razón*. Entrevista concedida el sábado 7 de marzo de 2015), p. 20. También disponible en internet en <http://www.larazon.es/morenes-la-presencia-de-eeuu-en-bases-espanolas-es-fundamental-GA9103697#.Ttt1LneQIQZbR9D> (acceso el 10 de marzo de 2015).

su misión es la de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.²⁴⁴

Igualmente, la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, en su artículo 16, viene a recoger los principales campos de actividad de la diplomacia de defensa al establecer que:

“El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión”.²⁴⁵

Una vez que se definiera la diplomacia de defensa por primera vez en la Revisión Estratégica de la Defensa en 2003, el concepto fue desarrollado por la Estrategia Militar Española al incluirla como uno de los seis procedimientos o modos de actuación para desarrollar las líneas de acción estratégicas militares:²⁴⁶

- La presencia.²⁴⁷
- La demostración de fuerza.²⁴⁸
- El apoyo a la paz.²⁴⁹

²⁴⁴ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978). En www.lamocloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf (acceso el 15 de diciembre de 2014).

²⁴⁵ JEFATURA DEL ESTADO (2005). *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, p. 37721.

²⁴⁶ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*. Madrid, p. 22.

²⁴⁷ Según la Estrategia, “la presencia de las FAS adquiere carácter prioritario en nuestros espacios de soberanía, y es un exponente inequívoco de la voluntad nacional de defensa de nuestros intereses”. Ídem.

²⁴⁸ La demostración de fuerza viene incidir sobre la voluntad inequívoca de emplear la fuerza en caso necesario, con el consiguiente valor disuasorio que conlleva. Ídem.

²⁴⁹ Mediante la participación en las operaciones de paz se contribuye a la seguridad internacional expandiendo la estabilidad a otras regiones, en consonancia con los intereses nacionales, pudiendo

- La diplomacia de la defensa.²⁵⁰
- El empleo de la fuerza.²⁵¹
- La colaboración con las autoridades civiles.²⁵²

Las Fuerzas Armadas contribuyen a la diplomacia de defensa y a la “estabilidad de las relaciones internacionales mediante la mejora del conocimiento mutuo y de la confianza entre las fuerzas armadas de diferentes países, a través del diálogo y cooperación pertinentes”.²⁵³

“Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable” es el subtítulo que lleva la Directiva de Defensa Nacional de 2012. Aunque en el texto no aparece expresamente la diplomacia de defensa, si analizamos la definición ofrecida por el Plan de Diplomacia de Defensa²⁵⁴ de 2011 y realizamos una lectura cuidadosa de la Directiva podemos

contemplar la participación para observar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados hasta la imposición de la paz. *Ibid.*, p. 23.

²⁵⁰ La Estrategia considera como actividades propias de la diplomacia de defensa: medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, medidas de control de armamentos, representaciones oficiales permanentes, intercambios de profesionales con otros países, formación de profesionales en otros países y viceversa, intercambios doctrinales o de inteligencia, visitas a instalaciones, y otras que contribuyan a la finalidad mencionada. *Ídem.*

²⁵¹ El empleo de la fuerza es el procedimiento con el que las Fuerzas Armadas actúan en la resolución de conflictos, cuando los procedimientos anteriores han fracasado. Supone el escalón más elevado en la aportación militar a la gestión de la crisis. Se manifiesta principalmente a través de operaciones conjuntas (dos o más componentes de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas españolas; es decir, Ejército de Tierra, Armada o Ejército del Aire) o de operaciones conjunto-combinadas (varios componentes de diferentes países). Hay que mencionar que la Estrategia también contempla en este apartado el uso de las Fuerzas Armadas en la defensa contra el terrorismo. *Ídem.*

²⁵² Las Fuerzas Armadas pueden contribuir con sus actuaciones a los cometidos que realizan las autoridades, agencias y otras organizaciones civiles en misiones que no son específicamente militares, tales como la actuación en desastres naturales, asistencia humanitaria, vigilancia y salvamento, o intercambio de información o de conocimiento... ya sean a nivel nacional como internacional. *Ídem.*

“Según el momento en que se desarrollen, en relación con el origen del problema, estas pueden ser preventivas o paliativas. Las preventivas tienen como objeto preparar una situación predecible de catástrofe o crisis, a fin de evitarla o minimizar sus efectos. Las paliativas pretenden poner fin a la situación creada durante o después de la catástrofe o crisis, y restaurar las condiciones iniciales”. En EJÉRCITO DE TIERRA (2013). *PD2-001. Operaciones. Apoyo a autoridades civiles en territorio nacional*. Vol. 6. Granada: Mando de Adiestramiento y Doctrina, p. 5.

²⁵³ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Op. cit.*, p. 23.

²⁵⁴ A modo de recordatorio, la diplomacia de defensa es el “conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con nuestros aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del estado”. En MINISTERIO DE DEFENSA (2011). *Op. cit.*, p. 18.

comprobar que se encuentra implícitamente en su redacción.²⁵⁵ Así, por ejemplo, entre los objetivos de la política de Defensa figura “asegurar una España fuerte, que permita mantener la influencia necesaria en el contexto internacional, para contribuir a la estabilidad de éste, principalmente en nuestra zona de interés directo, así como a preservar nuestros intereses nacionales en el resto del mundo”.²⁵⁶

La acción exterior del Estado²⁵⁷ también se beneficia de la diplomacia de defensa, al recogerse tácitamente en su definición. Muestra de ello es que la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, recoge entre sus objetivos el mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales; el fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas; la eliminación de las armas de destrucción masiva y armas químicas y la asunción de un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial; la construcción de una Europa más integrada y más legítima ante sus ciudadanos, que se constituye como un actor global de referencia; o, la seguridad y bienestar de España y sus ciudadanos.²⁵⁸

²⁵⁵ “España [...] no debe obviar el hecho de que la mejor aportación que nuestra nación puede ofrecer a la estabilidad internacional es su propia fortaleza en un mundo plagado de incertidumbres, donde el instrumento militar a disposición del Gobierno cobra una importancia fundamental”. En PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2012). *Directiva Defensa Nacional 2012. Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable*. Madrid, p. 2.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 5.

²⁵⁷ La Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, en su artículo 1, apartado 2.b), establece que la Acción Exterior del Estado es “el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior”. Igualmente, en su artículo 1, apartado 2.a), define a la Política Exterior como “el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior”. En JEFATURA DEL ESTADO (2014). *Op. cit.*, pp. 26534-26535.

²⁵⁸ Junto a ellos, también se encuentran la promoción y consolidación de sistemas políticos basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas; la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados; la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria; el fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; la asistencia y protección a sus ciudadanos, así como la protección de los intereses económicos de España en el exterior; y, la promoción de los intereses económicos de España en el exterior. *Ibid.*, p. 26535.

5.3. El Plan de Diplomacia de Defensa

El Plan de Diplomacia de Defensa es un documento – elaborado en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, según lo previsto en las Directivas de Defensa Nacional y de Política de Defensa - que debe servir de guía para las relaciones internacionales de todos los órganos de la Defensa. Con este Plan, se pretende optimizar y racionalizar el esfuerzo y los recursos disponibles dedicados a las actividades recogidas en el mismo y, de este modo, ajustarse a las prioridades de la política de defensa, en apoyo al principio de unidad de acción del Estado. Para ello, se contemplan diversas actividades, no siempre de naturaleza estrictamente militar, encaminadas a conseguir un entorno más pacífico y estable.

Tiene sus orígenes en 2009, cuando se creó la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa para elaborar el Plan y, como consecuencia, garantizar la coordinación interna de la actividad internacional del Ministerio de Defensa. Tras dos años de trabajo, finalmente el documento vio la luz y fue presentado oficialmente el 27 de julio de 2011 por Javier Solana y la entonces ministra de Defensa, Carme Chacón. Tal y como recoge la ministra en la presentación, el Plan de Diplomacia de Defensa constituye “una herramienta esencial para asegurar la acción coordinada de todos los actores de la política exterior española y contribuir así a favorecer un mundo más seguro, más próspero y más justo”.²⁵⁹

El Plan de Diplomacia de Defensa está enfocado a facilitar la planificación y desarrollo de las acciones de política de defensa en el ámbito internacional; la preparación, negociación y propuesta de los tratados, acuerdos, convenios y conferencias

²⁵⁹ MINISTERIO DE DEFENSA (2011). Op. cit., p. 6.

internacionales de interés para la defensa nacional; y, el seguimiento y evaluación de la situación internacional, en el ámbito de la política de seguridad y defensa.²⁶⁰

Según el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, corresponde a la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) la dirección del Plan de Diplomacia de Defensa, mientras que el control de su desarrollo es responsabilidad de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL).²⁶¹

Para realizar este control y seguimiento del Plan, se elaborará un programa bienal²⁶² que proporcione una visión general de la labor de diplomacia de defensa desarrollada por el Ministerio de Defensa, en aras de conseguir una mejor transparencia y visibilidad de actuación, una mayor coordinación de la cooperación bilateral, un conocimiento del esfuerzo y una mejor aplicación de las prioridades.²⁶³

Para su lectura, el Plan de Diplomacia de Defensa tiene una estructura muy sencilla, con dos partes claramente diferenciadas. La primera parte, “Aspectos generales”, hace una breve introducción de lo que ha sido el término en España, establece cuáles son sus principios de actuación y los principales instrumentos con los que llevar a cabo la diplomacia de defensa, y finaliza con una correlación entre los fines establecidos y los instrumentos disponibles. La segunda parte lleva por título “Plan de Diplomacia de Defensa”, poniendo de manifiesto que su contenido es, en sentido estricto, el propio

²⁶⁰ Ibid., pp. 42-43.

²⁶¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012). *Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*. Boletín Oficial del Estado, nº 56 (6 de marzo de 2012), artículos 14.2.c) y 15.2.c), p. 18870 y p. 18872, respectivamente.

²⁶² El programa bienal consta de un informe del cumplimiento del programa del año precedente, directrices sobre la reorientación del esfuerzo (incluye relación de países de interés, nuevos acuerdos de cooperación, representantes en el extranjero, programas de enseñanza, comisiones mixtas y otras reuniones) y una estimación de las actividades previstas por los órganos del Ministerio de Defensa para los dos próximos años. En MINISTERIO DE DEFENSA (2011). Op. cit., p. 90.

²⁶³ Ídem.

Plan. Comienza presentando cuál es el alcance del plan y continúa con los objetivos y las prioridades – geográficas, operativas y de armamento, industriales y tecnológicas – y determina el esfuerzo a llevar a cabo, tanto por áreas geográficas como por instrumentos, para lo cual establece unas directrices generales que deberán ser aplicadas en el futuro.

A continuación, realizaremos un breve recorrido por cada uno de los capítulos del Plan y destacaremos lo más importante.

5.3.1. Definición, elementos constitutivos y principios de actuación de la diplomacia de defensa

Aunque ya se presentó en varias ocasiones en la presente investigación, considero nuevamente necesario traer aquí la definición que el Ministerio de Defensa proporciona sobre diplomacia de defensa. El Plan establece que la diplomacia de defensa es el “conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con nuestros aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del estado”.²⁶⁴

Si se analiza esta definición, se pueden extraer algunas observaciones de interés. Así, dado que España tradicionalmente se ha limitado a aceptar las corrientes foráneas en vez de crear sus propios conceptos, en primer lugar, hay que considerar como positivo el hecho de que España comience a generar su propia doctrina, sobre todo en aquellos ámbitos de actuación en los que España quiere hacerse un hueco como potencia media en la actual sociedad internacional. En este sentido, se ha pasado de aceptar como válida

²⁶⁴ Ibid., p. 18.

la aproximación ofrecida por el Reino Unido, como nación “propietaria” del término y cuyo eje central era la prevención de conflictos,²⁶⁵ a una definición propia que pone el acento en la consecución de los objetivos de Defensa en apoyo al principio de unidad de acción del Estado. Por otra parte, de esta definición también se puede deducir el carácter de la actuación de nuestras Fuerzas Armadas en las relaciones internacionales, al basarse principalmente en el diálogo y la cooperación. Se trata, pues, más de ejercer el *soft power* que el *hard power*, utilizado por las clásicas potencias hegemónicas, si bien actualmente todas las naciones tienden hacia la búsqueda y el ejercicio de un *smart power* coherente y eficaz.

Sin embargo, no deja de llamar la atención el hecho de que estas actividades hagan exclusivamente alusión a las realizadas de forma bilateral. España forma parte de numerosos foros y organizaciones de seguridad y defensa en los que las decisiones, normalmente, son aceptadas por consenso de todos sus miembros. Podría considerarse un error excluir aquellas actividades de nivel multilateral, pues si nos fijamos en la práctica la mayor parte de las actividades se realizan en este nivel, donde los acuerdos bilaterales pueden no coincidir con los objetivos de las propias organizaciones de las que España es miembro. De hecho, el Plan enfoca las actividades internacionales hacia la prevención de conflictos, la promoción de reformas en el sector de seguridad y defensa y el apoyo al refuerzo de las capacidades de seguridad y defensa de los Estados u organizaciones regionales, actividades todas ellas que ponen de manifiesto la

²⁶⁵ Baste con echar un vistazo al apartado de la necesidad de una definición de esta tesis, en el que se ofrecen diferentes aproximaciones al concepto y donde todas ellas tienen el denominador común de la prevención de conflictos. Los españoles Azuara o Sanz tampoco escapan a esta influencia. No obstante, el desarrollo de la definición ofrecido por el Plan contempla a la prevención de conflictos entre las actividades internacionales a llevar a cabo. De ahí, que se pueda decir que hay una cierta línea continuista, puesto que, en el fondo, lo que se ha hecho ha sido “sacar” de la definición cada una de las actividades y enunciarla de forma generalista, sin incidir en ninguna en concreto.

necesidad de abordarse desde un enfoque integral y en las que es necesaria la interdependencia de numerosos y diferentes actores.

El Plan destaca la necesidad de establecer un marco conceptual que sirva de referencia para los actores implicados en este enfoque global. Para ello, establece como elementos constitutivos de la diplomacia de defensa en España: una sistematización y normalización de los términos y conceptos introducidos por la diplomacia de defensa; una definición de los fines perseguidos en el conjunto de la diplomacia de defensa; unos principios que faciliten la actuación descentralizada; y, la identificación y catalogación de los instrumentos que traduzcan cada uno de los fines de la diplomacia de defensa en actuaciones concretas.²⁶⁶

Del mismo modo, el Plan establece los principios de actuación que han de guiar todas las actuaciones llevadas a cabo por la diplomacia de defensa.²⁶⁷

- Unidad de acción en política exterior. Para ello, las actuaciones del Ministerio de Defensa, a nivel internacional, han de coordinarse con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Respeto a los acuerdos y compromisos adoptados en las organizaciones internacionales. Las actividades del Ministerio de Defensa han de seguir los principios y disposiciones de cada una de las organizaciones internacionales de las que España es miembro: ONU, OTAN, UE, OSCE, etc.
- Integración y coordinación de esfuerzos. Una de las funciones de la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa es la de “garantizar la coordinación de las actividades internacionales de los órganos

²⁶⁶ Ibid., p. 20.

²⁶⁷ Ibid., pp. 24-25.

superiores y directivos del Departamento y de las Fuerzas Armadas, así como de los organismos autónomos adscritos, en el ámbito multilateral y bilateral”.²⁶⁸

- Eficacia y economía de medios: “en un escenario de recursos siempre limitados, las asignaciones económicas se orientarán hacia aquellas actividades más necesarias en función de los objetivos prioritarios, optimizando su gestión y evaluando sus resultados”.²⁶⁹

5.3.2. Fines e instrumentos de la diplomacia de defensa

El Plan, para contribuir a la acción exterior del Estado, establece los fines de la diplomacia de defensa:²⁷⁰

1. Sostener un diálogo regular con aquellos países relevantes para la acción exterior del Estado sobre cuestiones bilaterales y multilaterales de interés mutuo en el ámbito de la defensa.
2. Contribuir a instaurar y consolidar un orden global estable mediante la cooperación en materia de defensa.
3. Apoyar los esfuerzos de los países en el ámbito de la Defensa para consolidar sus estructuras democráticas y de Estado de Derecho como medio de contribuir al control y prevención de los conflictos.
4. Facilitar la consecución de un marco jurídico adecuado que ampare y regule el desarrollo en el ámbito de la Defensa, de las relaciones bilaterales, del diálogo político y de la cooperación con las naciones que comparten con España lazos históricos y culturales.

²⁶⁸ MINISTERIO DE DEFENSA (2009). *Orden DEF/1951/2009, de 15 de julio, por la que se crea la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa*. Boletín Oficial del Estado, nº 176, 22 de julio de 2009, art. 2.a), p. 62467.

²⁶⁹ MINISTERIO DE DEFENSA (2011). Op. cit., p. 25.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 19.

5. Apoyar a la Industria Española en sus relaciones con los países de interés como medio de favorecer su capacidad tecnológica y comercial.

Para conseguir estos fines, en función de los mismos y de las áreas de actuación, la diplomacia de defensa utiliza diversos instrumentos,²⁷¹ entre los que se encuentran acuerdos de cooperación,²⁷² representación e intercambios,²⁷³ visitas,²⁷⁴ Reforma del Sector de Seguridad,²⁷⁵ fortalecimiento de capacidades,²⁷⁶ enseñanza y formación,²⁷⁷ participación en ejercicios,²⁷⁸ reuniones bilaterales,²⁷⁹ y cooperación industrial y tecnológica.²⁸⁰

²⁷¹ *Ibíd.*, pp. 28-32.

²⁷² La suscripción de acuerdos es un elemento clave en Diplomacia de Defensa, pues con ellos se dota del marco jurídico o político necesario a los distintos órganos del Ministerio de Defensa para desarrollar las actividades de cooperación a nivel bilateral.

²⁷³ Las causas de representación en el exterior tienen distinto grado de permanencia en el tiempo, siendo la representación por necesidades operativas la más urgente y, a la vez, la que puede resultar menos duradera, mientras que los agregados, como expertos en el país en que se encuentran destacados, son un elemento importante para asesorar en los ámbitos, instrumentos y áreas a desarrollar por las actividades de cooperación.

²⁷⁴ El Plan contempla la realización, por una parte, de visitas de autoridades a nivel ministerial, lo cual contribuye a promover y estrechar las relaciones; y, por otra parte, visitas de buques y aeronaves militares, así como de unidades militares, que constituyen uno de los instrumentos más tradicionales y flexibles de la diplomacia de defensa. Ejemplos de ello son las jornadas de puertas abiertas a buques militares, la participación en desfiles, festivales de música militar, exhibiciones aéreas, etc.

²⁷⁵ El Plan define la Reforma del Sector de Seguridad como el “conjunto de medidas que tienen por objeto proporcionar a un país determinado la capacidad de atender a sus necesidades de seguridad y defensa de forma consistente con las normas democráticas y con los principios aceptados de buen gobierno, transparencia y respeto al Estado de Derecho”. En este contexto, contribuye notablemente a la prevención de conflictos y al desarrollo sostenible, al tiempo que constituye un importante instrumento de la diplomacia de defensa. En MINISTERIO DE DEFENSA (2011). *Op. cit.*, p. 30.

²⁷⁶ La provisión de medios, equipos o formación es de especial relevancia para la consecución de los fines de la diplomacia de defensa. El fortalecimiento de capacidades puede mejorar cualitativamente las fuerzas armadas hacia las que España dirige sus esfuerzos, especialmente en su organización, preparación, doctrina, procedimientos y su participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

²⁷⁷ La cooperación en materia de enseñanza y formación es un valioso instrumento para intensificar la proyección exterior de España y producir resultados a largo plazo. Los cursos de enseñanza de formación y perfeccionamiento constituyen un instrumento fundamental de la diplomacia de defensa, mientras que los altos estudios militares sirven para poner en contacto a los futuros líderes nacionales con la realidad española y para sentar las futuras bases de cooperación bilaterales.

²⁷⁸ Los ejercicios permiten un mayor conocimiento mutuo y constituyen una manera práctica para incrementar la interoperabilidad entre los países.

²⁷⁹ Las reuniones bilaterales pueden llevarse a cabo a diferentes niveles – ministerial, comisiones mixtas, Estado Mayor, grupos de trabajo, etc.- cuyo propósito es estrechar las relaciones existentes en materia de Defensa, acordar actividades e intercambiar información.

²⁸⁰ Este tipo de cooperación se lleva a cabo mediante programas de armamento y material y actividades de la industria de la defensa, que responden a las necesidades concretas de cada país.

La siguiente tabla representa una guía para reorientar el esfuerzo de la diplomacia de defensa, según los fines a alcanzar y los instrumentos utilizados:

	FINES (*)	1	2	3	4	5
I N S T R U M E N T O S	ACUERDOS DE COOPERACIÓN	X			X	X
	VISITAS					
	Visitas autoridades	X	X	X	X	X
	Escalas en buques y aeronaves militares	X	X	X	X	X
	Visitas de unidades militares	X	X	X	X	X
	REPRESENTACIÓN					
	Agregado residente					X
	Agregado acreditado	X	X		X	X
	Oficial de enlace			X		X
	REFORMA SECTOR SEGURIDAD		X	X	X	
	Asesoría técnica		X	X	X	
	Inteligencia		X	X	X	
	Sanidad		X	X	X	
	Gestión económica e intervención		X	X	X	
	Aspectos jurídicos		X	X	X	
	FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES		X	X		
	ENSEÑANZA Y FORMACIÓN	X				
	Cursos formación y adiestramiento en España	X				
	Cursos formación y adiestramiento en el extranjero	X	X			
	Altos estudios militares en España	X			X	
	Altos estudios militares en el extranjero	X		X		
	Intercambio profesores	X	X			
	Cursos, conferencias, simposios, etc.	X				
	PARTICIPACIÓN EN EJERCICIOS					
	Ejercicios conjuntos	X	X			
	Intercambio oficiales/observadores	X			X	X
	REUNIONES BILATERALES					
	Alto nivel	X	X		X	X
	Comisiones mixtas	X			X	
	Estados Mayores	X	X	X	X	X
	Armamento	X	X		X	X
	Grupos de trabajo/Reuniones de trabajo	X	X		X	X
	Colaboración industrial y tecnológica	X			X	X
	OTRAS ACTIVIDADES					
	Ferias, exposiciones, exhibiciones, desfiles	X				
	Culturales	X			X	
	Sociales	X			X	X
	Deportivas	X			X	
	Informativas/Divulgativas	X			X	

(*) Los fines numerados se corresponden con los relacionados en el apartado 5.3.2.

Tabla 6. Correlación entre fines e instrumentos.²⁸¹

²⁸¹ MINISTERIO DE DEFENSA (2011). Op. cit., pp. 35-36.

5.3.3. Alcance, objetivos y prioridades de la diplomacia de defensa

Tal y como hemos comentado anteriormente, la definición ofrecida por el Plan para la diplomacia de defensa solo contempla las actividades realizadas a nivel bilateral, centrándose principalmente en aquellas naciones y regiones de interés estratégico para los que España es un referente y donde tiene cierto poder de influencia. A pesar de ello, dada la envergadura de las relaciones existentes con Estados Unidos, éstas no se contemplan en el Plan de Diplomacia de Defensa, puesto que se recogen en el Convenio de Cooperación entre ambos países. El Plan tampoco contempla las relaciones con las organizaciones internacionales de seguridad y defensa ni con aquellas otras que se llevan a cabo de forma multilateral. Del mismo modo, se excluyen todas las actividades realizadas por nuestras Fuerzas Armadas en aspectos relacionados con la preparación de la Fuerza y del ámbito operativo con otros países.²⁸²

El Plan, por su parte, establece como objetivos la identificación de las actividades a realizar (teniendo en cuenta las excepciones anteriormente citadas) y de los recursos asignados a cada una de ellas; la coordinación de los esfuerzos del Ministerio de Defensa en el ámbito de las relaciones bilaterales; y, la evaluación permanente de la cooperación internacional en el ámbito de la Defensa.²⁸³

Para contribuir a alcanzar un orden internacional estable, que comparta los valores democráticos, el Plan establece una serie de prioridades geográficas, operativas y de armamento, industriales y tecnológicas.²⁸⁴

Respecto a las prioridades geográficas, hay que mencionar que responden a los objetivos marcados en las sucesivas Directivas de Defensa Nacional y se derivan de las

²⁸² Ibid., p. 46.

²⁸³ Ibid., p. 48.

²⁸⁴ Ibid., pp 50-51.

prioridades marcadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, lo que garantiza la unidad de acción del Estado. Así, las prioridades geográficas que contemplaba el Plan de Diplomacia de Defensa en 2011 eran Europa y América del Norte, Marruecos, Magreb, Golfo de Guinea/Sahel, Iberoamérica, resto de África, Oriente Próximo y Medio, y Pacífico.

En cuanto a las prioridades operativas, éstas son de carácter temporal, pues tienen como finalidad contribuir al éxito de las misiones exteriores en las que participan las Fuerzas Armadas españolas.²⁸⁵

Por último, la cooperación industrial y tecnológica es uno de los elementos principales de la diplomacia de defensa, en la que participan numerosos actores,²⁸⁶ lo que hace que las relaciones en este sector sean difíciles y complejas. Por ello, dada esta complejidad, las prioridades de armamento, industriales y tecnológicas deben ser analizadas caso por caso y en función de los intereses que despierte en la industria de defensa nacional y en los países objeto del Plan.

5.4. La Estrategia de Seguridad Nacional y la diplomacia de defensa

Elaborada por el Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno, en colaboración con todos los ministerios, la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2013 adapta el contenido de su predecesora²⁸⁷ a los cambios del escenario internacional.

²⁸⁵ En el momento de llevar la investigación, las Fuerzas Armadas españolas se encontraban participando en misiones en Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Gabón, Irak, Líbano, Malí, República Centroafricana, Senegal, Somalia, Turquía y en las regiones marítimas del Índico y Mediterráneo. Para una actualización de cada una de ellas, en <http://www.emad.mde.es/MOPS/>.

²⁸⁶ Por parte del Ministerio de Defensa, la Dirección General de Armamento y Material es la responsable de mantener las relaciones con las asociaciones empresariales, la industria de defensa nacional...

²⁸⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf> (acceso el 27 de enero de 2014).

La seguridad nacional, como servicio público, debe ser objeto de una política de Estado, en la que la colaboración y el apoyo de la ciudadanía resultan imprescindibles.²⁸⁸ Así, la ESN contempla el concepto desde un enfoque integral, una perspectiva multidisciplinar, que tiene en cuenta las nuevas amenazas, riesgos y la propia concepción estratégica de España. Así, la ESN define a la seguridad nacional como:

“la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.²⁸⁹

El principal objetivo de la ESN es preservar la seguridad nacional a través del funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles para ello.²⁹⁰ No se trata de ser eficaces cuando la amenaza o el riesgo se materializan sino que, tal y como preconiza la ESN en sus principios informadores, la anticipación y la prevención²⁹¹ son las mejores opciones para garantizar la libertad y la estabilidad necesarias para el desarrollo.

El concepto de seguridad en el siglo XXI debe entenderse amplio y dinámico. Así, “junto a los riesgos y amenazas, conviven en el escenario internacional otros factores potenciadores que pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar

²⁸⁸ Este hecho queda reflejado, de manera más que patente, en el “apellido” del título de la propia estrategia: “un proyecto compartido”.

²⁸⁹ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, p. 1. Disponible en:

http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf (acceso el 27 de enero de 2014).

²⁹⁰ Bajo la dirección del presidente del Gobierno, deben participar todos los niveles de la Administración General del Estado, al igual que han de involucrarse el sector privado y, el actor más importante, la sociedad, para que sea cada vez más consciente de su propia seguridad.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 1.

sus efectos”.²⁹² En este sentido, los conflictos armados encabezan la lista de amenazas que recoge la ESN.²⁹³ Por ello, las Fuerzas Armadas deben acomodar su organización, así como sus capacidades y procesos de actuación, para poder hacer frente a estas amenazas de manera más eficaz.²⁹⁴ Debido a la crisis económica, las intervenciones militares en el exterior parecen tender hacia acciones limitadas.

No obstante, de lo que no cabe ninguna duda, es que la existencia de nuestras Fuerzas Armadas es esencial ante la posibilidad de desarrollarse conflictos armados, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Por ello, dada la posición estratégica de España, las Fuerzas Armadas deben mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva, al tiempo que deben ser capaces de participar en crisis o conflictos, operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras que, junto a sus socios o aliados, afecten a nuestros valores compartidos.²⁹⁵ España reafirma su determinación para defender los intereses nacionales y su compromiso con la seguridad colectiva gracias a las Fuerzas Armadas y su constante transformación.

La ESN establece doce ámbitos prioritarios de actuación.²⁹⁶ Para cada uno de ellos define el objetivo a alcanzar y varias líneas de acción estratégicas. Así, el objetivo marcado para el ámbito de la defensa nacional es “hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores

²⁹² *Ibid.*, p. 21.

²⁹³ Junto a los conflictos armados, también se encuentran el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

²⁹⁴ Las Fuerzas Armadas están en proceso de transformación actualmente. Así, lo demuestra las recientes modificaciones legales sobre su organización básica – Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas – que devendrá en la de cada uno de los Ejércitos y la Armada para adaptarse al escenario internacional cambiante.

²⁹⁵ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013). *Op. cit.*, p. 24-25.

²⁹⁶ Defensa nacional, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, lucha contra el crimen organizado, seguridad económica y financiera, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva, ordenación de flujos migratorios, contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes, seguridad marítima y protección de infraestructuras críticas.

exclusivamente nacionales – en los que se intervendría de manera individual –, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales – tales como la ONU, la OTAN o la UE – en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios”.²⁹⁷ Para ello, la ESN establece las siguientes líneas de acción:²⁹⁸

- Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble.
- Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva.²⁹⁹
- Transformación continua de las Fuerzas Armadas
- Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica.
- Fomento de la conciencia y cultura de defensa.³⁰⁰
- Fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa.

Tal y como recoge el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2014,³⁰¹ elaborado por el Departamento de Seguridad Nacional, España continúa contribuyendo a la defensa de los intereses y valores compartidos, en virtud de nuestra pertenencia a las diversas organizaciones internacionales a las que pertenece, con las que mantiene su compromiso a la seguridad cooperativa.³⁰² En relación con la contribución a las capacidades

²⁹⁷ Ibid., p. 40.

²⁹⁸ Ídem.

²⁹⁹ Sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior.

³⁰⁰ Considerados los pilares del apoyo de la sociedad española a la defensa nacional, se prestará especial atención a la juventud.

³⁰¹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2015). *Informe Anual de Seguridad Nacional de 2014*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

³⁰² Durante 2014, España ha desplegado tropas en 14 misiones en el exterior: seis misiones de la UE, tres de la OTAN, una de la ONU, dos misiones de apoyo y dos misiones de seguridad cooperativa.

militares, España apuesta por la Unión Europea y por la OTAN, con las que ha asumido el liderazgo de diversos proyectos.³⁰³

Como podemos observar, la ESN es, en cierto modo, continuista con la Estrategia Española de Seguridad y el Plan de Diplomacia de Defensa. Las áreas geográficas de interés coinciden y las únicas diferencias se enmarcan en cuanto al tipo de actividades a desarrollar. No debemos olvidar, no obstante, que la diplomacia de defensa sólo se refiere a las relaciones de carácter bilateral, mientras que el resto de documentos pone de manifiesto la interdependencia de numerosos y diversos actores.

Por ello, creo que sería necesaria una revisión y actualización de los documentos que componen el marco de referencia del Ministerio de Defensa: el Libro Blanco de la Defensa, la Revisión Estratégica de la Defensa, la Estrategia Militar y el Plan de Diplomacia de Defensa.

5.5. La diplomacia de defensa y la reforma del sector de seguridad

La reforma del sector de seguridad (SSR)³⁰⁴ es un concepto relativamente reciente, pues nace del estudio profundo de las instituciones militares de los países subdesarrollados y del auge de la diplomacia de defensa. Hoy en día, los conflictos difieren de los tradicionales, que se producían entre bandos con modelos estratégicos militares análogos. De hecho, la mayor parte de los conflictos que se libran en el mundo son de tipo asimétrico, es decir, aquellos en los que los actores enfrentados utilizan capacidades militares distintas y hacen uso de modelos estratégicos sustancialmente diferentes. Este tipo de conflictos ha originado muchos cambios en el campo militar, pero también en el

³⁰³ En la Cumbre de Gales de la OTAN se aprobó el Plan de Acción de Preparación Aliada (*NATO Readiness Action Plan*), que incluye medidas de adaptación de la Alianza al nuevo escenario estratégico. Asimismo, en el seno de la UE, España ha asumido el Mando Europeo de Transporte Aéreo, con sede en la base aérea de Zaragoza.

³⁰⁴ SSR: *Security Sector Reform*.

político, al generar inestabilidades internas en los Estados, de manera especial en los denominados Estados fallidos o en aquéllos que adolecen de un grave proceso de desestructuración.

La defensa nacional y la seguridad interior son pilares fundamentales sobre los que se asienta la soberanía de un Estado. Por ello, se considera vital conseguir un entorno seguro para poder desarrollar sus aspiraciones de carácter social, político, económico, etc. En este contexto, la primera prioridad que una fuerza militar debe ser capaz de garantizar es establecer un mínimo de condiciones de seguridad que permita la entrada de otros actores en el área de operaciones y poder reconstruir instituciones y restablecer la sociedad civil.³⁰⁵ De este modo, la SSR se convierte en un elemento fundamental en este tipo de situaciones.

Un concepto integral de SSR comprende, normalmente, cuatro dimensiones: la dimensión política, referida al control civil y democrático de las fuerzas del sector de seguridad y al marco legislativo del país; la dimensión económica, con la adecuada distribución de recursos; la dimensión social, para garantizar la seguridad de los ciudadanos; y, la dimensión institucional, con la correspondiente profesionalización de los diferentes actores implicados, definiendo sus estructuras y responsabilidades.³⁰⁶ Estas cuatro dimensiones subrayan la amplitud del concepto SSR, si éste no se percibe tan solo como una reforma técnica o institucional del sector de seguridad sino que va más allá con programas de gobernabilidad, desarrollo y democratización. La SSR es un área relativamente nueva para la cooperación al desarrollo. Ello es debido a que, en el

³⁰⁵ EJÉRCITO DE TIERRA (2010). *PD3-303. Estabilización*. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 5-1.

³⁰⁶ WULF, Herbert (2011). "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries Revisited". En AUSTIN, B., FISCHER, M.; GIESSMANN, H. J. (eds.). *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*. Opladen/Framington Hills: Barbara Budrich Publishers, p. 344. Disponible en: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/wulf_handbookII.pdf (acceso el 11 de diciembre de 2013).

pasado, las agencias de cooperación al desarrollo rehuían trabajar codo con codo con los militares o agentes de seguridad.

La doctrina militar española define a la reforma del sector de seguridad como el “proceso integral por el que se desarrollan las estructuras de seguridad efectivas que permitan al Estado apoyado proporcionar un entorno seguro a sus ciudadanos”.³⁰⁷

De esta definición se deriva la razón de ser de la SSR: el riesgo de conflicto es mucho menor cuando las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad de un país están sujetas al control civil, lo que afianza la estabilidad y seguridad. No obstante, aunque es un término aceptado por la mayor parte de los países de nuestro entorno, nuestra doctrina subraya que, tal vez, no sea del todo acertado. Reformar implica cambiar y/o mejorar algo ya existente; sin embargo, pueden darse situaciones o escenarios en los que el sector de seguridad no exista y sea necesario crearlo. Así, sugiere que, de forma general, la SSR debe entenderse como “actuaciones sobre el sector seguridad”.³⁰⁸

5.5.1. La contribución militar a la SSR

La SSR puede tener que llevarse a cabo en tiempo de paz o en cualquier *momentum* del espectro del conflicto, aunque la actuación militar vendrá determinada por el ambiente operacional, más o menos permisivo para poder desarrollar las actividades SSR.³⁰⁹ La

³⁰⁷ EJÉRCITO DE TIERRA (2010). Op. cit., p. 5-2.

³⁰⁸ Ídem.

³⁰⁹ En un ambiente operacional no permisivo u hostil – aquél en el que las autoridades del país han perdido el control de la situación y no pueden garantizar el mantenimiento de la ley y el orden – es muy posible que las fuerzas militares tengan que conducir el esfuerzo de la reforma, debiendo asumir tareas que normalmente corresponderían a otros actores (gobierno, justicia...). No obstante, su tarea primordial será establecer las condiciones de seguridad apropiadas que permitan la actuación de los actores civiles de la SSR.

En un ambiente parcialmente permisivo o incierto – aquél en el que las fuerzas de seguridad gubernamentales no tienen pleno control de la situación en el país, donde hay elementos más o menos organizados que crean un clima de inseguridad – a medida que la situación sea más segura, otros actores no militares se irán incorporando al esfuerzo SSR. Las fuerzas militares irán cediendo la iniciativa en determinadas tareas a estos actores, centrándose en las actividades relacionadas con la defensa y las fuerzas armadas; podrán, igualmente asumir tareas de desarme e iniciarán el entrenamiento de las fuerzas

SSR implica una actuación integral de muchas disciplinas, si bien la realidad es que, en ocasiones, se llevan a cabo actuaciones de reforma parciales de manera inconexa (reforma policial, reforma judicial, reforma institucional...).

Así, las Fuerzas Armadas deben participar, de manera conjunta, con numerosos actores para reformar el sector de seguridad: el gobierno de la nación anfitriona,³¹⁰ los organismos estatales existentes (Interior, Defensa, Exteriores, etc.), la sociedad civil y, en su caso, las empresas civiles contratadas *ex profeso*. Así, volcarán su esfuerzo en el desarrollo o la reforma de las instituciones de defensa y de las fuerzas militares y de seguridad existentes en la nación anfitriona, mediante actividades de instrucción y adiestramiento. No obstante, en aquellas situaciones en las que los actores responsables de llevar la reforma en otras áreas del sector de seguridad no sean capaces de hacerlo, debido a las escasas condiciones de seguridad existentes, la fuerza militar podrá asumir un papel más relevante y activo en estas materias, si bien la transferencia de responsabilidad a las autoridades civiles se realizará tan pronto la situación lo permita.

Por ello, todas las actividades SSR deben coordinarse al más alto nivel posible, preferentemente político o político-militar, ya que requieren un enfoque integral, con la consiguiente dirección y planeamiento en el nivel estratégico. De este modo, será posible una detallada integración y coordinación de todos los actores relacionados con los aspectos de la seguridad en el nivel operacional. Ello es necesario no sólo porque la

de la nación anfitriona. Conforme éstas adquieran una mayor capacidad, asumirán la responsabilidad de garantizar la seguridad y comenzarán a dirigir las operaciones.

En un ambiente permisivo – aquél en el que no hay resistencia local o actos hostiles que puedan interferir en nuestras acciones – la intervención de las fuerzas militares se realiza en el marco de un plan de cooperación, previa solicitud de la nación anfitriona. En este caso, la actuación militar en la SSR se limita a actividades de ayuda en la reforma de la estructura de defensa y de asistencia a sus fuerzas armadas.

En EJÉRCITO DE TIERRA (2013). *PD2-001. Operaciones. Intervención limitada*. Vol. 5. Granada: Mando de Adiestramiento y Doctrina, pp. 6-9.

³¹⁰ “Nación que, por acuerdo, recibe fuerzas o material de la OTAN o de otras naciones que operen dentro o desde su territorio o que transiten por él, permite que se ubiquen en su territorio materiales u organizaciones de la OTAN, y/o proporciona apoyo para dichos propósitos (AAP-6)”. En EJÉRCITO DE TIERRA (2012). *PD3-005. Apoyo logístico*. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, apéndice II-11.

SSR abarca un amplio espectro de actividades desarrolladas tanto por actores civiles como militares³¹¹ – encargados de diseñar las estrategias, desarrollar los programas y ejecutar las actividades – sino porque, además, hay que tener en cuenta que estas actividades no son ajenas a ciertos factores que pueden dificultar la consecución de los objetivos de la SSR.³¹²

En este contexto, las actividades relacionadas con la SSR deben contemplar la instrucción y el adiestramiento de las futuras fuerzas militares, aspectos relacionados con la reforma judicial, penal, de las fuerzas policiales, de control de fronteras, de aduanas y otros asuntos relacionados con la seguridad. Así, entre las posibles actividades que pueden realizarse en apoyo a la SSR destacan.³¹³

1. Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de las fuerzas de seguridad, milicias y/o grupos armados ilegales.
2. Protección, escolta y transporte de personal desmovilizado.
3. Asistencia en el desarrollo de los servicios de seguridad de la nación anfitriona.
4. Selección y reclutamiento del personal para las futuras fuerzas de seguridad.
5. Asignación y control de material, equipo e infraestructuras.
6. Instrucción y adiestramiento, tutelaje y transferencia de responsabilidad

³¹¹ Entre ellos, se encuentran el gobierno de la nación anfitriona, las instituciones civiles y militares de la nación anfitriona, las fuerzas militares desplegadas, los departamentos ministeriales y agencias de países colaboradores, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las compañías privadas de seguridad. En EJÉRCITO DE TIERRA (2010). Op. cit., p. 5-2.

³¹² Así, podemos citar, entre otros, la concepción autoritaria y militarista que puede asociarse al término de seguridad, la corrupción, grupos y personas que ven en la SSR una amenaza a sus actividades (organizaciones criminales, señores de la guerra, miembros del gobierno o de las fuerzas de seguridad, etc.), las tensiones existentes entre los países vecinos, la inseguridad ciudadana, la incapacidad institucional para desarrollar programas de reforma, los conflictos de intereses entre los países y agencias colaboradoras o el recelo entre las fuerzas de seguridad y la población civil.

³¹³ EJÉRCITO DE TIERRA (2010). Op. cit., p. 5-4.

5.5.2. Las operaciones de estabilización

Las actuales operaciones militares que se llevan a cabo en los conflictos asimétricos son “la combinación de un conjunto de actividades tácticas que se realizan simultáneamente, coordinadas en tiempo, espacio y propósito para alcanzar una situación final deseada”.³¹⁴ Nuestras Fuerzas Armadas llevan a cabo actividades de estabilización, entendidas como

“Aquéllas que mediante el uso equilibrado de las capacidades coercitivas y constructivas de una fuerza militar contribuyen a establecer un entorno seguro y estable; facilitan la reconciliación entre adversarios de carácter local y regional; y apoyan el establecimiento y desarrollo de las instituciones políticas, sociales, legales y económicas, facilitando la asunción plena de las responsabilidades de gobierno por la autoridad legítima de la nación anfitriona”.³¹⁵

Cuatro son los principales rasgos que definen a una operación de estabilización.³¹⁶ En primer lugar, hay que destacar la inexistencia de un enemigo claro, tangible, bien definido. Se podría decir, incluso, que no hay enemigo a priori. De ahí, que, en este tipo de actividades, la misión de una fuerza de estabilización no sea conseguir la derrota del adversario, sino consolidar unas condiciones que permitan el retorno de una sociedad a una situación estable, pacífica, y todo lo próspera que sea posible.

Un segundo rasgo característico es que en las operaciones de estabilización no existe una solución exclusivamente militar, aunque lo militar siempre sea parte de la solución. Es decir, las fuerzas de estabilización deben ser capaces de coordinar su acción y

³¹⁴ Ibid., p. 1-4.

³¹⁵ Ídem.

³¹⁶ Ibid., pp. XIII-XIV.

colaborar con un gran número de actores civiles de muy diversa naturaleza.³¹⁷ La experiencia nos dice que la misión militar será un fracaso si no se consigue un mínimo de consenso y colaboración por parte de esta miríada de actores civiles; del mismo modo que, sin unas condiciones mínimas de seguridad que sólo pueden proporcionar las fuerzas militares, la acción civil será igualmente imposible.

Un tercer rasgo de estas operaciones es la especial relevancia que tiene el trato con la población civil. El mejor indicador para conocer el desarrollo de la operación y de la necesidad de introducir medidas correctoras será la percepción de la población local.³¹⁸

Por último, la importancia de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona. Para una fuerza multinacional es muy difícil estabilizar un territorio en conflicto sin el apoyo de fuerzas militares y policiales locales, ya que conocen las pautas culturales y los entramados sociales que permiten conectar perfectamente con la población y neutralizar cualquier rebrote de violencia. De ahí que gran parte del esfuerzo deba dirigirse a establecer unas fuerzas locales eficientes y fiables.³¹⁹

En definitiva, hay que ser consciente de que este tipo de actuación militar es el demandado por el actual entorno estratégico y el que concuerda en mayor medida con la percepción de seguridad de nuestra sociedad. Las operaciones de estabilización son la novedad más importante en el uso de la fuerza militar de las últimas décadas, pues las

³¹⁷ Agencias gubernamentales de la nación propia, gobiernos y administraciones locales, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales e incluso con autoridades mucho más primitivas, pero que tienen gran influencia a nivel local, como pueden ser los señores de la guerra, jefes tribales o líderes religiosos.

³¹⁸ La actitud y la comunicación de la fuerza con la población civil serán absolutamente esenciales para proporcionarles la sensación de seguridad que constituye la base en cualquier proceso de estabilización, así como para detectar los posibles cambios que puedan hacer una vuelta a la violencia.

³¹⁹ Para que un país lleve a cabo una transición democrática con éxito y su consiguiente estabilización, la Reforma del Sector de Seguridad debe incluir, entre otros aspectos, un control civil de la defensa, es decir, que el poder político controle a las Fuerzas Armadas; una reforma judicial, que garantice el poder político, militar y económico; o, el control eficaz de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por un Ministerio del Interior responsable y eficiente.

fuerzas armadas deben coordinar su acción con actores de muy diversa naturaleza en escenarios cada vez más complejos, con objetivos diferentes a los tradicionales en las operaciones convencionales o contrainsurgencia.

5.6. La cooperación internacional en materia de Defensa

Actualmente, la cooperación internacional constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de España.³²⁰ Para ello, en el ámbito militar, las competencias para llevar a cabo actividades en el marco de la cooperación se encuentran repartidas en tres niveles claramente diferenciados: en el nivel político, corresponde al Ministerio de Defensa; en el nivel operacional, corresponde al Estado Mayor de la Defensa; y, en el nivel táctico, es responsabilidad de los Ejércitos y de la Armada.

Así, en el seno del Ministerio de Defensa, la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) es el órgano directivo al que le corresponde, entre otras competencias, el desarrollo y ejecución de la política de defensa, las relaciones con otros ministerios y especialmente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, las relaciones bilaterales con otros Estados y con las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, así como el desarrollo de la diplomacia de defensa y la contribución a la conducción de crisis y emergencias.³²¹ De ella, dependen la Dirección General de

³²⁰ Así se recoge en la exposición de motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16303-consolidado.pdf> (acceso el 31 de marzo de 2006).

³²¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012). Op. cit., artículo 14.1, p. 18870.

De hecho, en su artículo 14.2, el Real Decreto establece que, en particular, corresponde, a la SEGENPOL:

- a) Efectuar el seguimiento y evaluación de la situación internacional en el ámbito de la política de seguridad y defensa.
- b) Proponer directrices de política de defensa.
- c) Dirigir el Plan de Diplomacia de Defensa.
- d) Conducir las relaciones bilaterales con los estados en materia de política de defensa.
- e) Dirigir la participación del Ministerio en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa.
- f) Dirigir la elaboración de los tratados, acuerdos y convenios internacionales que afecten a la defensa, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Política de Defensa (DIGENPOL); las agregadurías de defensa en las misiones diplomáticas de España en el exterior y los consejeros de defensa en las representaciones permanentes ante las organizaciones internacionales; y, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), que depende funcionalmente del secretario general de Política de Defensa, en el ejercicio de sus competencias de difusión de la cultura de seguridad y defensa.³²²

La DIGENPOL es el órgano directivo al que le corresponde la planificación y desarrollo de la política de defensa.³²³ Para ello, cuenta con la Subdirección General de Planes y Relaciones Internacionales³²⁴ y la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil.³²⁵

g) Coordinar la contribución del Departamento a la acción del Estado para hacer frente a situaciones de crisis y emergencias.

h) Planificar la contribución española al planeamiento civil de emergencia en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa.

i) Disponer la actuación del Departamento en materia de control de armamento, no proliferación y desarme.

j) Proponer y coordinar la política cultural de seguridad y defensa y la promoción de la conciencia de defensa nacional.

³²² Artículo 14, apartados 6, 9 y 10, respectivamente. *Ibid.*, p. 18871.

³²³ La DIGENPOL es el órgano directivo al que le corresponde la planificación y desarrollo de la política de defensa. Así, en el ámbito de sus competencias, a la DIGENPOL le corresponde:

a) Seguir y valorar el desarrollo de la situación internacional en el ámbito de la política de seguridad y defensa, especialmente en zonas de crisis y otras áreas de interés.

b) Elaborar las directrices de política de defensa y realizar su seguimiento.

c) Controlar el desarrollo del Plan de Diplomacia de Defensa

d) Elaborar las líneas generales de desarrollo de las directrices de política de defensa para la participación en organizaciones internacionales de seguridad y defensa.

e) Preparar, coordinar, controlar y apoyar la elaboración de los tratados, acuerdos y convenios internacionales que afecten a la defensa y realizar su seguimiento.

f) Elaborar las líneas generales de desarrollo de las directrices de política de defensa para la participación de otros departamentos ministeriales en la defensa nacional.

g) Preparar y gestionar la contribución a la acción del Estado para hacer frente a situaciones de crisis y emergencias.

h) Coordinar la contribución al planeamiento civil de emergencia en las organizaciones internacionales.

i) Desarrollar la actuación en materia de control de armamento, no proliferación y desarme.

j) Coordinar la participación del Departamento en los organismos internacionales de seguridad y defensa.

Artículo 15, apartados 1 y 2. *Ibid.*, pp. 18871-18872.

³²⁴ Esta subdirección es la encargada de desarrollar las funciones señaladas en el artículo 15.2, párrafos b), c) d) y e).

³²⁵ Encargada de desarrollar las funciones señaladas en el artículo 15.2, párrafos f), g) h) e i).

La cooperación militar – llevadas a cabo en los niveles operacional y táctico – contribuye a reforzar las relaciones con las Fuerzas Armadas de otros países con los que España comparte intereses comunes. En el caso de aquellos países presentes en las organizaciones internacionales en las que España participa, tales como la OTAN o la UE, la cooperación tiene por objetivo alcanzar un mayor grado de interoperabilidad; es decir, la cooperación militar debe “facilitar la formación de capacidades operativas conjuntas en el campo multinacional y se basa en la comunicación, la coordinación y la convergencia de esfuerzos”.³²⁶ Además de esta finalidad general, la cooperación militar también está orientada, en función de las relaciones bilaterales, a “conseguir una proyección de estabilidad que contribuya a disminuir potenciales situaciones de confusión o falta de entendimiento”.³²⁷

No obstante, hay que tener en cuenta que la cooperación llevada a cabo por las Fuerzas Armadas se enmarca de un concepto más amplio de cooperación en el ámbito de la Defensa, que complementa y refuerza la acción exterior del Estado en materia de seguridad y defensa.³²⁸ El general Sanz Roldán afirmaba que “la diplomacia de defensa debe ser un instrumento más de la acción del Estado y, por tanto, ha de estar muy ligada a la política exterior [...] Sólo enmarcada en la gran diplomacia del Estado tiene posibilidad de sobrevivir. Por sí sola no se entiende”.³²⁹

³²⁶ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2008). Op. cit., p. 13.

³²⁷ Ídem.

³²⁸ La actuación del servicio exterior de España está presidido por el principio de unidad de acción en el exterior. La Constitución, en su artículo 97, establece que “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado”. Del mismo modo, el artículo 6.5 de la ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado afirma que “El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en el marco de la superior dirección del Gobierno y de su Presidente, planifica y ejecuta la Política Exterior del Estado, y coordina la Acción Exterior y el Servicio Exterior del Estado”. En JEFATURA DEL ESTADO (2014). Op. cit., p. 26537.

³²⁹ SANZ ROLDÁN, Félix (2000). Op. cit., p. 520.

De este modo, las Fuerzas Armadas colaboran con los instrumentos estatales para proyectar la imagen de España más allá de nuestras fronteras,³³⁰ pues España ha ido asumiendo un papel cada vez más activo dentro de la comunidad internacional en cuestiones fundamentales del desarrollo y de la seguridad humana.³³¹

De hecho, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio de Defensa basan sus relaciones en el Convenio Marco de colaboración firmado en 1996. Así, la AECID y la DIGENPOL colaborarán en la ejecución y financiación de programas de cooperación internacional de interés mutuo y con carácter preferente a los dirigidos a aquellos países a los que convenga ayudar debido a razones de proximidad física, histórica o cultural. Desde entonces, han sido ya varios los Planes Operativos Anuales en los que se han puesto en marcha las acciones a realizar, así como los recursos humanos y materiales necesarios.

Del mismo modo, la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo destaca la importancia de las Fuerzas Armadas – como valor añadido mediante el uso de sus medios y capacidades, y su alta disponibilidad – para movilizar recursos cuando se requiere un despliegue inmediato de ayuda humanitaria,

³³⁰ Desde un punto de vista militar, la acción exterior descansa, entre otros instrumentos, en la seguridad, la defensa y la inteligencia para conseguir los objetivos establecidos, ya que estas herramientas aportan elementos de influencia, presencia y cooperación internacional. En MOLINA, Ignacio (coord.) (2014). *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*. Informe Elcano, nº 15, Madrid: Real Instituto Elcano, p. 97.

³³¹ Dado que son muchas las áreas de trabajo en las que se puede trabajar conjuntamente, el principio de unidad de acción en el exterior exige que la dirección de la ayuda humanitaria que combine elementos civiles y militares corresponda siempre al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y, en concreto, a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional a través de la AECID. En VEGA MOLINA, Gonzalo (2008). “La colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio de Defensa en el campo de la ayuda humanitaria”. *Arbor*, CLXXXIV, anejo 2, pp. 68-69. En <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/345/346> (acceso el 9 de diciembre de 2009).

principalmente en zonas donde la seguridad no está garantizada, lo que le confieren un papel singular.³³² Asimismo, el documento señala que:

“En línea con las Directrices de Oslo y las recomendaciones del CAD³³³ la tendencia debiera ser que la participación de efectivos militares se circunscriba a las funciones de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo indirecto a la prestación de ayuda por parte de organizaciones imparciales y neutrales”.³³⁴

Igualmente, el Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016 señala que “la construcción de la paz y la seguridad, la promoción del desarrollo y la protección de los Derechos Humanos son cuestiones que están íntimamente interrelacionadas. En este sentido la cooperación española, mantiene entre sus objetivos la prevención de conflictos y el regreso y consolidación de las condiciones de paz, seguridad, justicia y equidad en el marco de la legalidad internacional”.³³⁵ Como podemos ver, los objetivos presentados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para el desarrollo de actividades en el exterior son válidos para la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de cooperación y ayuda humanitaria.

No obstante, y si bien es cierto que la cooperación internacional es responsabilidad de los actores civiles implicados, no deja ser paradójico que, a pesar de reconocer implícitamente la importancia que conlleva la Reforma del Sector de Seguridad para poner en marcha programas de cooperación y desarrollo, en ningún momento se

³³² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2007). *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Madrid: Baetica, p. 30.

³³³ CAD: Comité de Apoyo al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

³³⁴ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2007). Op. cit., p. 30.

³³⁵ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016*. Madrid: NAVESCO, S.L., p. 52.

mentione de forma expresa a las Fuerzas Armadas; es decir, no aborda la posible contribución de las Fuerzas Armadas a las labores de cooperación exterior.³³⁶ Otro hecho que tampoco es demasiado coherente es que, a la hora de determinar la concentración geográfica, el Plan Director se centra en tres áreas geográficas,³³⁷ con un máximo de 23 países, mientras que el Plan de Diplomacia de Defensa tiene un alcance más global. Ello pone de manifiesto las graves disfuncionalidades existentes en los programas de ayuda que, posteriormente, también se trasladan a la práctica, donde la falta de coordinación entre los diferentes actores implicados y una clara delimitación de responsabilidades no contribuye a proyectar una buena imagen de España. Así pues, sigue siendo una asignatura pendiente la actuación española en materia de cooperación, ya que adolece de un enfoque integral.

5.7. La “generación 3D”: Desarrollo, Diplomacia y Defensa

El enfoque integral aplicado a la gestión de una crisis asume que ninguna crisis se puede resolver de manera sostenida con el único uso de las capacidades militares, sino que es necesaria una aproximación al problema que integre el uso de los diversos instrumentos del potencial nacional e internacional y la participación del resto de actores presentes en el conflicto a todos los niveles.³³⁸

La reciente experiencia así lo ha demostrado. Ya no cobra ningún sentido la separación tradicional entre operaciones bélicas y no bélicas; es necesario establecer un enfoque integral con todos los actores presentes en el terreno, en escenarios en los que las

³³⁶ Un motivo para reflexionar es que, desde la anterior legislatura – con Chacón como titular de Defensa y Moratinos de Exteriores – al actual gobierno – con Morenés, en Defensa, y García-Margallo, en Exteriores – se hayan dado casos en los que han quedado patentes ciertos problemas de coordinación a la hora de asumir la responsabilidad para gestionar crisis internacionales que implicaran a ambos ministerios.

³³⁷ América Latina y Caribe, norte de África y Oriente Próximo, y África Subsahariana. El único país de Asia con el que se establecen programas de cooperación es Filipinas.

³³⁸ EJÉRCITO DE TIERRA (2010). Op. cit., p. 1-5.

fuerzas militares han de llevar a cabo operaciones ofensivas, defensivas y de estabilización. La siguiente figura ilustra que, a lo largo del espectro del conflicto, las fuerzas militares deberán hacer ser capaces de cambiar el tipo de misión sin solución de continuidad.

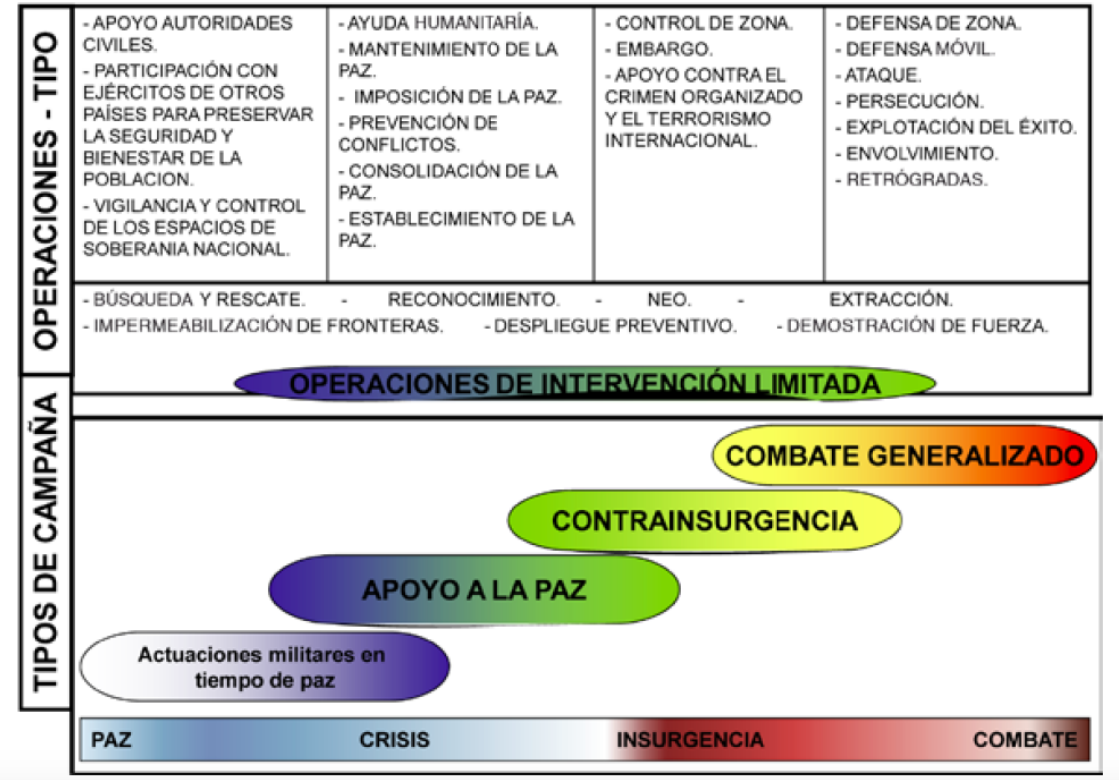


Figura 3. Tipos de operaciones.³³⁹

Según la doctrina militar española, este enfoque integral requiere identificar correctamente, y afrontar satisfactoriamente, una serie de elementos básicos, a la hora de planear las operaciones:³⁴⁰

- Detectar los elementos susceptibles de entrar en conflicto entre los distintos actores que participan en la gestión de crisis.
- Definir los retos organizativos y operativos de todos los actores.

³³⁹ Ibid., p. 1-7.

³⁴⁰ Ibid., p. 1-6. Los militares tienen en cuenta estos aspectos y lo abordan desde un enfoque integral, pues son conscientes de que cuanto mayor sea el número de factores a considerar, mayor probabilidad de éxito tendrá la operación.

- Decidir por qué forma de aproximación se opta.
- Negociar qué actor será el que actúe como líder y en qué condiciones.
- Articular un único mecanismo de gestión y acordar una serie de indicadores comunes de rendimiento.
- Marcar hitos o indicadores de actividad local.

Así pues, el modelo 3D – aproximación conjunta al desarrollo, diplomacia y defensa – nace de la idea de que, en un escenario conflictivo, la seguridad adquiere una enorme complejidad, cuya resolución necesita tener respuestas de carácter multidimensional. En un enfoque integral como éste, los diferentes actores se esfuerzan por conseguir una mayor coherencia entre las distintas actividades que llevan a cabo.

Como concepto, la aproximación conjunta 3D es difusa, ya que no existe un acuerdo sobre el grado de coherencia de las tres disciplinas interrelacionadas o la necesidad de separar cada término y analizarlos por separado. De hecho, aún no existe una definición para el concepto, si bien se dan por asumidos su significación y empleo, a pesar de que existan diferentes interpretaciones de su significado y los objetivos que persigue.

Así, a la hora de estudiar la “D” de diplomacia y la “D” de desarrollo, se pueden diferenciar dos corrientes. En primer lugar, se encuentran aquellos profesionales que sostienen que, en el concepto 3D, los actores luchan por alcanzar cierto grado de coherencia en la formulación de políticas, planeamiento, ejecución y evaluación en todos los niveles. Por otra parte, hay otra corriente que no persigue conseguir el nivel de coherencia anterior sino que entienden el concepto 3D como un modo de sincronizar cada uno de estos conceptos que deben estar interrelacionados. Sin embargo, a la hora de estudiar la “D” de defensa, nos encontramos con tres posibles interpretaciones. En primer lugar, quienes entienden el modelo 3D como un único equipo, que contempla

militares, diplomáticos y trabajadores para el desarrollo, en el que cada uno juega su papel, respectivamente, en materia de seguridad, gobernabilidad y desarrollo. Por otra parte, se encuentran aquéllos que entienden que cada organización debe circunscribirse a su área de influencia aunque, en cierto modo, pueden implicar a otras organizaciones a hacerlo. Finalmente, están los profesionales que argumentan que los militares no tienen ninguna opción a involucrarse en otras áreas que no sea la defensa. Por su parte, las ONGs siguen las tres corrientes.³⁴¹

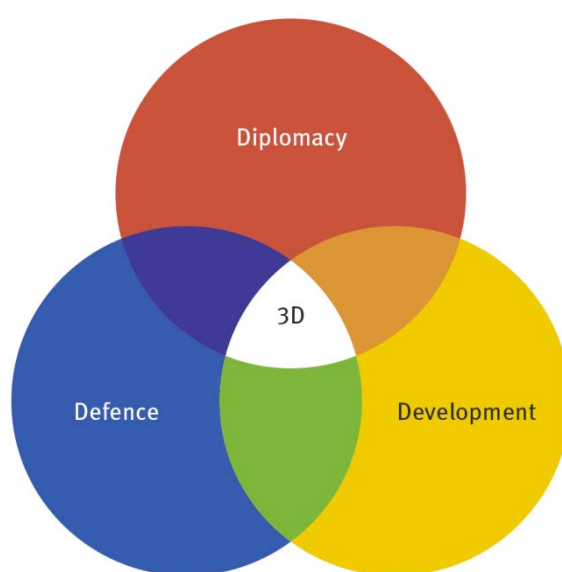


Figura 4. Disciplinas en el modelo 3D.³⁴²

5.7.1. Marco conceptual para su análisis

Afrontar el modelo integral 3D requiere un alto grado de coordinación y coherencia entre los actores implicados, especialmente entre los ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores. En la siguiente tabla pueden verse alguna de las diferentes tendencias existentes entre los trabajadores para el desarrollo y las fuerzas militares:

³⁴¹ VAN DERL LIJN, Jaïr (2011). *3D. 'The Next Generation'. Lessons learned from Uruzgan for future operations*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', p. 11.

³⁴² Ibid., p. 25.

TRABAJADORES PARA EL DESARROLLO	FUERZAS MILITARES
Foco en el desarrollo (causas)	Foco en la contrainsurgencia, estabilidad y seguridad (consecuencias)
Atención a zonas más seguras y a los “buenos”	Atención a zonas inseguras y a los “malos”
Incertidumbre	Planeamiento detallado
Objetivos basados en los procesos	Objetivos basados en los efectos
Mejorar situaciones caóticas	Mejorar la sociedad existente
Programas	Proyectos
Compromisos a largo plazo	Voluntad política a corto plazo

Tabla 7. Diferencias entre los trabajadores para el desarrollo y las fuerzas militares.³⁴³

Nadie duda de que es posible llegar a mejores niveles de coordinación dentro del gobierno que entre los diferentes departamentos gubernamentales y los que se encuentran fuera de su esfera, como por ejemplo las ONG.

Lo mismo podemos decir del grado de coherencia: es más fácil conseguir un mayor entendimiento en las propias sedes de los diversos actores que una vez desplegados sobre el terreno. De Coning y Friis distinguen seis grados de coherencia y cuatro tipos de interacción organizacional.³⁴⁴ Así, en relación a los niveles de coherencia, cuando los actores se unen, Cuando se unen los actores, voluntariamente acuerdan establecer una estructura única y emprender acciones conjuntas bajo un único mando, lo que requiere una visión estratégica, metas y objetivos conjuntos.

En la práctica, tal nivel de coherencia entre actores independientes raramente ocurre y sólo se da bajo ciertas circunstancias; no se puede mantener durante largos periodos de tiempo, ya que las condiciones cambian continuamente en situaciones de conflicto. Por

³⁴³ Elaboración propia.

³⁴⁴ Los niveles de coherencia son un *continuum* de integración, que van desde la unidad hasta la rivalidad. A saber: unidad, integración, cooperación, coordinación, coexistencia y competición o rivalidad. Por su parte, los tipos de interacción organizacional son “intra-agencia”, “gobierno al completo”, “inter-agencias” e “interno-externo”. En DE CONING, C. y FRIIS, K. (2011). “Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach”. *Journal of International Peacekeeping*, 15 (1/2), pp. 243-272. Disponible en <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/187541110x540553> (acceso el 4 de abril de 2014).

otra parte, cuando los actores se integran, éstos buscan integrar sus enfoques y actividades sin renunciar a sus identidades o a la capacidad de tomar sus propias decisiones sobre su contribución o distribución de recursos. En este caso, cada actor utiliza sus propios recursos y medios organizativos.³⁴⁵

Los actores cooperan si tienen mandatos complementarios que les permitan emprender acciones conjuntas o de colaboración por razones prácticas. Estas iniciativas suelen ser ad hoc – con carácter temporal y en un contexto específico – y deben ser negociadas caso a caso.

Por su parte, cuando los actores coordinan, tratan de evitar conflictos, duplicidades o coincidencias. Su objetivo es garantizar una mayor coherencia entre las diferentes actividades, compartiendo información y actuando sobre ella. Este modelo permite la máxima independencia y la máxima participación voluntaria.³⁴⁶

Si los actores simplemente coexisten, se ven obligados a interactuar, aunque tienen un mínimo interés en coordinar sus actividades con las de los otros actores implicados. Finalmente, cuando los actores rivalizan o compiten, éstos tienen estrategias opuestas.

Los niveles de coherencia elaborados por De Coning y Friis se detallan en la siguiente tabla:

³⁴⁵ Naciones Unidas, por ejemplo, utiliza este modelo para su enfoque integrado.

³⁴⁶ Mientras que los logros obtenidos mediante la cooperación resultan de la acción conjunta, los alcanzados por la coordinación devienen de acciones separadas e independientes.

	UNIDOS	INTEGRADOS	COOPERAN	COORDINAN	COEXISTEN	COMPITEN
ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN	Unificada	Conjunta o colaborativa	Independiente	Independiente	Independiente	Independiente
ACCIONES	Conjuntas	Conjunta o colaborativa	Conjunta o colaborativa ad hoc	Independiente o separado, evitando duplicidades	Cooperación práctica y oportunista, pero puede afrontar actividades que interfieren	Competitivas
INTERESES, VISIONES Y OBJETIVOS	Acordados	Algún grado de acuerdo	Complementarios y coincidentes	Parecidos	Separados	Competitivos
MANDATO	Acordado	Algún grado de acuerdo	Complementarios y coincidentes	Diferente	Diferente	Competitivo
PLAN DE CAMPAÑA	Acordado	Algún grado de acuerdo	Complementarios y coincidentes	Diferente	Diferente	Competitivo
DIRECCIÓN Y LIDERAZGO	Único	Conjunto o colaborativo	Diferente	Diferente	Diferente	Diferente
PLANEAMIENTO	Conjunto	Conjunto	Conjunto o colaborativo ad hoc	Independiente o separado, evitando duplicidades	Separado	Separado
VALORACIÓN	Conjunta	Conjunta	Conjunta o colaborativa ad hoc	Individual	Separada	Separada
PUESTA EN PRÁCTICA	Conjunta	Conjunta en algunos aspectos	Conjunta o colaborativa ad hoc	Individual	Separada	Competitiva
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Conjunta	Conjunta en algunos aspectos	Conjunta o colaborativa ad hoc	Individual	Separada	Separada
IDENTIDADES	Conjuntas	Individuales	Individuales	Individuales	Separadas	Competitivas
DECISIONES SOBRE LOS RECURSOS Y LOS MEDIOS DE LA ORGANIZACIÓN	Conjuntas	Independientes	Independientes	Independientes	Independientes	Independientes
INFORMACIÓN	Recogida conjunta	Compartida	Compartida	Compartida	Posibilidad de compartir	No comparte o difunde desinformación

Tabla 8. Diferentes niveles de coherencia en un enfoque integral.³⁴⁷

En la práctica, la coherencia organizativa nunca se ciñe a un nivel determinado, sino que viene marcado por el énfasis de la interacción entre los diferentes actores.

³⁴⁷ VAN DER LIJN, Jaïr (2011). Op. cit., p. 29. Traducción propia.

Igualmente, el marco descrito por De Coning y Friis establece cuatro tipos de coherencia organizativa.

Así, se considera como “intra-agencia” cuando se trata de la validez de las políticas, programas y acciones de un solo organismo. La coherencia del “gobierno al completo” comprende la coherencia en las políticas y acciones de los diferentes ministerios y organismos gubernamentales. La coherencia “inter-agencias” o interinstitucional describe la conexión entre las políticas y las acciones de los distintos actores en las relaciones internacionales, yendo desde las organizaciones internacionales, pasando por los gobiernos nacionales hasta las ONG. Finalmente, la coherencia “interna-externa” trata de la coherencia entre las políticas y las acciones llevadas a cabo por los distintos actores internacionales con las desarrolladas por los diferentes actores que operan a nivel nacional.³⁴⁸

Los diferentes niveles y tipos de coherencia se pueden proyectar sobre una matriz. De este modo, los actores pueden determinar cómo interactuar con otros haciendo uso de los diferentes tipos de coherencia.

	Unidos	Integrados	Cooperan	Coordinan	Coexisten	Compiten
Intra-agencia						
Gobierno al completo						
Inter-agencias						
Interna-externa						

Tabla 9. Matriz de coherencia.³⁴⁹

³⁴⁸ DE CONING, C. y FRIIS, K. (2011). Op. cit., pp. 250-251.

³⁴⁹ Traducción propia. En VAN DER LIJN, Jaïr (2011). Op. cit., p. 28.

5.7.2. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades

Si realizamos un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, del modelo 3D,³⁵⁰ entre las primeras encontramos que se trata de una inversión para la credibilidad y el respeto de quien lo pone en práctica. Del mismo modo, dado que el desarrollo, la diplomacia y la defensa son disciplinas independientes, ello obliga a una mejor comprensión e interdependencia entre ellas; así, deben aprender a trabajar conjuntamente y beneficiarse de los resultados alcanzados de manera sinérgica.

Pero no todo son beneficios y resultados positivos. El modelo 3D también presenta carencias o debilidades. Conviene reseñar que aún queda un largo camino por recorrer, pues las disciplinas que conforman el modelo 3D operan de manera “estanca” en algunas ocasiones. En este sentido, 3D no tiene un único objetivo, no tiene una única estrategia, sino que es la suma de varias estrategias y objetivos muy diferentes colocados bajo el mismo concepto, lo cual resulta muy complicado en determinadas ocasiones, ya que no existe una unidad de mando o dirección ni tampoco una agencia líder capaz de aunar los diferentes esfuerzos.³⁵¹

Respecto a las oportunidades que presenta este modelo, no cabe ninguna duda de que todos los esfuerzos que realizan las tres áreas se orientan hacia el “cliente” y ello presenta en sí mismo una excelente oportunidad. Un enfoque integral contribuye más eficientemente a influir en las decisiones políticas de los dirigentes gubernamentales y proporciona más legitimidad a las operaciones militares. Como valor añadido de este modelo integral, hay que mencionar que puede generar más fondos, puede conseguir más apoyos y puede ser más ampliamente aceptado por otros actores, tanto

³⁵⁰ En España, este tipo de análisis se conoce como DAFO o FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), si bien es más conocido por su acrónimo o acepción inglesa SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities and Threats*).

³⁵¹ *Ibid.*, p. 12.

gubernamentales como no gubernamentales, al abrir nuevas posibilidades y nuevos proyectos de cooperación a largo plazo.

Por último, este modelo puede suponer también una amenaza, ya que si se alcanza un grado elevado de coherencia entre los actores, puede implicar que no sean capaces de trabajar de manera separada en el futuro. Algunos proyectos de desarrollo de las misiones 3D en zonas inseguras e inestables han puesto de manifiesto que son más difíciles de supervisar y evaluar. Según van der Lijn, tres amenazas son aún más importantes: “cuanto mayor es la integración a nivel nacional en los países que aportan tropas, más difícil es la integración y la coordinación a nivel regional en la nación anfitriona; el enfoque militar inicial en un modelo 3D disminuye la responsabilidad de las autoridades locales; y, el mantenimiento de este enfoque integral a largo plazo depende, en última instancia, de la voluntad política a corto plazo”.³⁵²

No cabe duda de que las tres “D” tienen diferentes objetivos, capacidades y velocidades. Así, por ejemplo, mientras que los objetivos militares se suponen a medio plazo (10-15 años), los objetivos para el desarrollo superan los 20 años y pueden llegar a alcanzar hasta los 50 años. Igualmente, las fuerzas militares tienden a desarrollar sus acciones en escenarios inseguros mediante la contrainsurgencia, acciones de estabilización y de seguridad, mientras que los trabajadores y cooperantes al desarrollo realizan sus actividades en áreas más estables y seguras.

El grado de coherencia difiere según los distintos actores implicados. Los actores reconocen de manera intuitiva los objetivos que se pueden conseguir mediante una correcta aproximación al enfoque integral 3D, mediante la combinación de las tres “D”; sin embargo, tienen serios problemas cuando han de definir el concepto. En la siguiente

³⁵² Ibid., p. 13.

tabla pueden encontrarse un resumen de los principales aspectos que arroja un análisis SWOT del modelo 3D:

<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - El todo es más que la suma de sus partes. - Es una inversión en la confianza, el respeto y el entendimiento entre los diferentes actores. - Militares, diplomáticos y trabajadores de desarrollo tienen que trabajar juntos y aprender unos de otros. - Las aproximaciones de las fuerzas armadas, los diplomáticos y los trabajadores de desarrollo sean multidimensionales. - Impulsado a nivel nacional, permite centrarse más eficazmente en las acciones a desarrollar. - Intercambio de las misiones civiles y militares. 	<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> - No hay un solo objetivo y una estrategia, sino que se trata de una serie de objetivos y estrategias bajo el mismo epígrafe. - No es lo suficientemente integral, pues aún está demasiado compartimentado. - No existe unidad de mando ni agencia líder. - Cada ministerio tiene sus propias reglas y procedimientos. - Desequilibrio en las relaciones entre los Ministerios de Defensa y de Exteriores. - Las tres “D” tienen capacidades y velocidades diferentes. - Las tres “D” tienen horizontes temporales distintos. - A mayor coherencia, mayor coordinación, esfuerzo y dinero. - La integración lleva al conflicto.
<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posible desarrollo a nivel internacional del modelo 3D. - Un enfoque integral produce más influencia en los actores locales. - Dirigido hacia dirige hacia los actores locales. - Mayor legitimidad a las operaciones militares. - El valor añadido del enfoque integral puede generar más fondos. 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si la coherencia crece demasiado, los actores serán incapaces de actuar por separado. - Visión fragmentada. - Los proyectos de desarrollo en áreas inseguras son difíciles de supervisar y evaluar. - Cuanto mayor es la integración a nivel nacional, más difícil es la coordinación en la nación anfitriona. - Al carecer de definición ampliamente aceptada, las diferentes aproximaciones al concepto dificultan su comprensión. - El mantenimiento a largo plazo del enfoque integral depende de la voluntad política a corto plazo. - Dificil cooperación entre militares y ONG. - Comunicación estratégica dirigida al esfuerzo militar.

Tabla 10. Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del modelo integral 3D.³⁵³

³⁵³ Si bien se trata de un análisis de la experiencia de las tropas holandesas durante su despliegue en Afganistán, se podría hacer extensivo al resto de naciones participantes con ligeros matices. Traducción propia. En VAN DER LIJN, Jaïr (2011). Op. cit., p. 62.

6. Diplomacia de defensa y diplomacia pública

El concepto de diplomacia pública trata de trascender el *soft power* e introduce el *smart power*. La diplomacia pública se basa, principalmente, en las tecnologías de la información y comunicación y el nexo existente con los objetivos de la seguridad nacional. Así, la aplicación de la diplomacia pública a la diplomacia de defensa puede determinarse mediante:

- El intercambio de información con las opiniones públicas sobre las actividades que se están llevando a cabo, en qué consisten y por qué.
- El aprovechamiento del éxito en materia militar.
- La correcta y adecuada gestión de la información, de tal modo que no sea contraria a nuestros intereses.

En definitiva, se trata de dar visibilidad y mostrar todas aquellas acciones que las Fuerzas Armadas llevan a cabo, para que la opinión pública de los países receptores conozca nuestro trabajo, de tal modo que contribuyan a mejorar nuestra imagen a nivel internacional. Dicho con otras palabras, ejercer influencia y demostrar que se tiene la voluntad, el interés y las capacidades necesarias para estabilizar la situación en la zona.

Las actividades sobre el terreno de la diplomacia pública y la diplomacia de defensa están interrelacionadas. De hecho, la diplomacia pública tiene aplicación en las misiones en el exterior. Las nuevas características de los conflictos actuales, en los que normalmente se llevan a cabo operaciones de contrainsurgencia, han demostrado que un correcto ejercicio del mando a todos los niveles es de vital importancia. De ahí que, a nivel táctico, muchas de las decisiones importantes no las tomen los generales sino que se derivan de las adoptadas por los jefes de las pequeñas unidades y de las acciones y

comportamientos de los soldados, pudiendo tener repercusión a nivel estratégico. Es lo que se conoce como la figura del “cabo estratégico”, donde una determinada acción incorrecta o ilegal puede tener consecuencias negativas al nivel estratégico-político.³⁵⁴

Para evitar este tipo de circunstancias, debe darse la máxima coordinación y cooperación entre las acciones de diplomacia pública y la diplomacia de defensa. De este modo, se maximiza el aprovechamiento de recursos y capacidades y se evita la incoherencia o efectos no deseados.

En este contexto, la diplomacia de defensa presenta la ventaja de que se puede planear y adaptar de forma muy rápida y sencilla a los cambios y perspectivas de futuro, con un coste elevadamente inferior al de otras actividades. Así, diplomacia de defensa y cooperación pueden resultar muy beneficiosas y rentables, desde el punto de vista económico, si se planean y ejecutan debidamente.

El hecho de que las fuerzas armadas de varios países se conozcan, compartan doctrinas y procedimientos y tengan ciertos puntos en común, facilita el acercamiento y la comprensión en todos los niveles de la diplomacia de defensa, y con ello, que los objetivos se alcancen más fácilmente.

Pero no sólo tendría ventajas en la acción exterior del Estado sino también en el ámbito interno. Nadie pone en duda el rigor y la profesionalidad con la que los militares cumplen sus misiones, difícilmente igualable por otros actores civiles en general. Sin embargo, la propia idiosincrasia de las Fuerzas Armadas, con su rigidez y falta de creatividad, les impide aportar imaginación y libertad de acción que sí pueden aportar los actores civiles. No obstante, la integración del sector civil en las Fuerzas Armadas es

³⁵⁴ EJÉRCITO DE TIERRA (2008). *PD3-301. Contrainsurgencia*. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 2-14.

una realidad y, de hecho, ya se han conseguido grandes avances en la cooperación cívico-militar. La consecuencia directa de esta interacción cívico-militar es el fomento de la cultura de Defensa y, por tanto, el enriquecimiento de la diplomacia de defensa. La justificación de la diplomacia de defensa queda recogida en una expresión del general Sanz, al decir que:

“Nadie podrá dudar de la importancia de las organizaciones militares para el logro y mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo de hoy. Los militares, que conocen el sacrificio que supone para la Nación, y para sí mismos, el empleo de la fuerza, siempre estarán mejor dispuestos a participar en la consecución de soluciones pacíficas a cuyo logro muchos de ellos ya han contribuido”.³⁵⁵

En cierto modo, tanto la diplomacia de defensa como la diplomacia pública buscan informar e influir, ya sea mediante programas de cooperación, el fomento de medidas de confianza o el intercambio de información. Mientras que la diplomacia de defensa se centra en aspectos relacionados con la seguridad, la diplomacia pública se centra principalmente en la población extranjera, evitando, de este modo, dar la impresión de que están vinculados a los militares. Sin embargo, en un escenario como el actual, donde sólo se concibe el concepto de seguridad desde un enfoque integral, resulta imposible evitar una duplicidad de esfuerzos. La única objeción para establecer esta delimitación estricta entre las responsabilidades de la fuerza militar y las de la diplomacia pública es que ésta podría llegar a ser instrumentalizada por los militares.³⁵⁶

³⁵⁵ SANZ ROLDÁN, Félix (2000). Op. cit., p. 527.

³⁵⁶ SWISTEK, Göran (2012). “The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy”. *Connections. The Quarterly Journal*. Vol. XI, nº 2, p. 84. Disponible en http://connections-qj.org/system/files/11.2.06_public-military_diplomacy_swistek.pdf?download=1 (acceso el 23 de abril de 2013).

CUARTA PARTE
DIPLOMACIA PÚBLICA

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

1. INTRODUCCIÓN

Las luchas de los líderes políticos por ganar “corazones y mentes” se pueden catalogar de múltiples maneras, pero no son nada nuevo.³⁵⁷ La Primera Guerra Mundial contempló el nacimiento de la difusión de las imágenes profesionales más allá de las fronteras nacionales, algo inevitable que conduciría, posteriormente, al ámbito académico de las relaciones internacionales a tomar conciencia de lo que más tarde Nye acuñaría como *soft power*. En el periodo entreguerras, Carr escribió que “el poder sobre la opinión es igual de importante para los propósitos políticos que para el poder económico o militar, y siempre ha estado íntimamente relacionado con ellos”.³⁵⁸ Dicho de otro modo, el *soft power* y el *hard power* están inextricablemente unidos. Durante la segunda mitad del siglo pasado, la batalla de los valores e ideas imperante en las relaciones internacionales se convirtió en una lucha en la esfera del *hard power*, y no al revés.

Actualmente, la diplomacia pública es uno de los principales instrumentos del *soft power*, y de lo que no cabe ninguna duda es que “la diplomacia pública está inevitablemente unida al poder”.³⁵⁹ El *soft power* analiza, en cierto modo, la relación existente entre la diplomacia pública y otros instrumentos del poder de un Estado.

Tal y como señala Lord, “el *soft power* subraya la dimensión intangible del poder y no es lo mismo que influencia, si bien los hombres están influenciados tanto por el *soft*

³⁵⁷ Desde tiempos remotos, siempre ha habido una dimensión pública de la diplomacia, desde la antigua Grecia, Egipto o Roma.

³⁵⁸ COX, Michael; CARR, E. H, (eds.) (2001). *The twenty years' crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (edición en español: *La crisis de los veinte años 1919-1939*, Asociación Los Libros de la Catarata, 2004).

³⁵⁹ SNOW, Nancy (2009), “Rethinking Public Diplomacy”. En SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge, p. 3.

power como por el *hard power*, ni tampoco es lo mismo que la persuasión a través de argumentos. El *soft power* es el poder de atracción”.³⁶⁰ En la sociedad internacional actual, la diferencia entre la política exterior y la política nacional es cada vez menor, y la gestión de la reputación ha cambiado de manos: antes estaba en poder de las élites gubernamentales; ahora se diluye entre nuevos y numerosos actores, todos ellos interrelacionados. Como ya vimos anteriormente, el *soft power* descansa sobre valores compartidos. Pero en numerosas ocasiones, aunque las políticas y la comunicación estén “en sintonía”, ponerlo en práctica es bastante complicado en la era de la información, puesto que la opinión pública postmoderna es cada vez más escéptica con las autoridades gubernamentales, quienes van perdiendo credibilidad.

Así pues, la diferencia básica entre la diplomacia tradicional y la diplomacia pública es muy clara: la diplomacia clásica establecía relaciones entre los representantes de los Estados y de las organizaciones internacionales, mientras que los esfuerzos de la diplomacia pública se centran en los públicos extranjeros y, más específicamente, en los individuos, grupos y organizaciones no gubernamentales. En este contexto, La Porte afirma, aunque con matices, que “los actores no estatales son los ‘profesionales por excelencia de la diplomacia pública’, puesto que es el único tipo de diplomacia que pueden desarrollar”.³⁶¹

Promocionar la imagen de un país no es nuevo, pero las condiciones de proyectar el *soft power* han cambiado durante estos últimos años, pues existe la necesidad de crear una imagen favorable en las opiniones públicas de otros países a favor de nuestros intereses. La información es poder hoy en día, donde prácticamente todo el mundo tiene acceso a

³⁶⁰ LORD, Carnes (2008). “Public Diplomacy and Soft Power”. En WALLER, J. Michael. *Strategic Influence. Public Diplomacy, Counterpropaganda, and Political Warfare*. Washington, D. C.: The Institute of World Politics Press, p. 63.

³⁶¹ LA PORTE, Teresa (2013). “Contribución de los actores no estatales a la nueva diplomacia pública”. *El Molinillo*, nº 52, marzo de 2013, p. 9.

ella y donde la credibilidad y la reputación tienen más importancia ahora que en el pasado. De hecho, la difusión de la información que pueda catalogarse como “propaganda”, o de la que se tenga esa percepción, puede resultar contraproducente.

La diplomacia pública, además de incorporar un factor de entendimiento que enriquece las relaciones internacionales, tiene como objetivo aumentar la proyección de los valores y mejorar la protección de los intereses de un país en el exterior incidiendo sobre los actores no estatales.³⁶²

Se trata de un nuevo enfoque que asume el protagonismo creciente de los medios de comunicación, las personalidades culturales, los deportistas, las ONGs, los empresarios, las redes sociales y los ciudadanos como individuos.

A través de acciones y elementos discursivos que transmitan una imagen positiva y generen atracción mutua, se puede influir sobre las opiniones públicas o sobre determinados actores económicos o sociales importantes de un país tercero, de forma que éstos puedan a su vez animar a sus gobiernos para que favorezca mejores relaciones o, al menos, disuadirles de actitudes hostiles.

En este capítulo, se estudiarán diversas cuestiones relacionadas con la diplomacia pública, tales como los antecedentes históricos, distintas aproximaciones del concepto, su relación con el *soft power*, conceptos relacionados, el estudio de países de nuestro entorno, así como los de organizaciones internacionales, tales como la OTAN o la UE, o la situación actual en España.

³⁶² Los actores no estatales sugieren e introducen aspectos que deben ser considerados en la diplomacia pública. Así, cuestionan la definición clásica, introduciendo una aproximación al concepto desde el objeto de la acción en lugar de fundamentarse en el sujeto; subrayan el interés creciente de la legitimidad y destacan la importancia de la percepción de su eficacia a la hora de resolver los problemas generados por la globalización; y, revelan el poder al alza de la comunicación política, donde los actores no estatales han sido pioneros en el desarrollo de nuevas estrategias de comunicación e influencia. *Ibíd.*, pp. 9-11.

2. UN BREVE RECORRIDO POR LA HISTORIA

Al igual que el resto de disciplinas en el mundo académico, la diplomacia pública tiene su propia identidad. Universalmente se ha aceptado que el término fue acuñado en 1965 por quien fuera decano de la *Fletcher School of Law and Diplomacy at Tufts University* y distinguido funcionario del servicio exterior de los Estados Unidos, Edmund Gullion. La definición del concepto de “diplomacia pública” quedó formulada en el discurso inaugural del *Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy*:

“La diplomacia pública [...] se ocupa de la influencia que el desarrollo y ejecución de las políticas exteriores tienen sobre el comportamiento de los públicos. Abarca dimensiones tales como las relaciones internacionales, más allá de la diplomacia tradicional; el desarrollo, de manos de los gobiernos, de la opinión pública en otros países; la interacción de los intereses y grupos privados entre países; informar sobre los asuntos exteriores y su impacto en la política; la conexión entre aquéllos cuyo trabajo es la comunicación, como diplomáticos y corresponsales extranjeros; y, el proceso de las comunicaciones interculturales”.³⁶³

Esta definición acuñada por Gullion, lejos de ser un concepto nuevo, respondía a la propia preferencia del autor de cambiar la expresión para referirse a las mismas acciones del término “propaganda”, dado que éste estaba cargado de connotaciones negativas. Sin embargo, hay que decir que la primera mención del término “diplomacia

³⁶³ CULL, Nicholas J. (2009). “Public Diplomacy before Gullion. The Evolution of a Phrase”. En SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge, p. 19. Traducción propia.

pública” tuvo lugar en un artículo publicado en el londinense *Times* en enero de 1856.³⁶⁴ Por su parte, un artículo sobre un debate en el Congreso de Estados Unidos, publicado en enero de 1871 por el *New York Times*, será la primera referencia en este país,³⁶⁵ y que, a la postre, supondría la mayor articulación del término 35 años antes de la Gran Guerra.

Durante la Primera Guerra Mundial, la frase “diplomacia pública” se extendió para describir al conjunto de nuevas prácticas diplomáticas realizadas por los Estados.³⁶⁶ Aunque algunos preferían denominarla “diplomacia abierta”, acabó por adoptarse la acepción actual tras la amplia acogida que tuvo en Francia la *diplomatie publique*.

La siguiente aparición en la prensa norteamericana tuvo lugar en diciembre de 1917 cuando un artículo editorial publicado en el *Washington Post* hacía mención a que “nada puede sacudir los muros de las armas como la diplomacia pública”, en el contexto de las negociaciones de paz de Brest-Litovsk.³⁶⁷ Posteriormente, en 1918, el propio presidente Wilson utilizó el término en su discurso “Cuatro Principios” ante el Congreso, en el que transmitía la respuesta del canciller alemán von Hertling a sus catorce puntos, señalando que “Acepta [...] el principio de la diplomacia pública”. La frase de Wilson es una adaptación de la declaración de Hertling al Reichstag el 24 de enero de 1918 en la que hizo suya lo que llamó “publicidad de los acuerdos

³⁶⁴ El artículo se usó como sinónimo de civismo para criticar la posición del presidente Franklin Pierce. En el artículo, el *Times* opinaba que “The statesmen of America must recollect that, if they have to make, as they conceive, a certain impression upon us, they have also to set an example for their own people, and there are few examples so catching as those of public diplomacy”. En *Times* (1856). “The American president with a laudable desire”, 15 de enero de 1856, p. 6.

³⁶⁵ El representante demócrata Samuel S. Cox, un antiguo periodista, habló muy acaloradamente sobre las intrigas secretas de anexionarse la República de Dominica, señalando que debería llevarse a cabo haciendo una de una “abierto, diplomacia pública”. En *New York Times* (1871). “Forty-First Congress, Third Session”, 20 de enero de 1871, p. 2.

³⁶⁶ Estas prácticas iban desde las sucesivas declaraciones alemanas sobre su política de guerra submarina hasta la visión idealista del presidente Wilson, tal y como expresó en su discurso de los “catorce puntos” el 8 de enero de 1918, sobre un sistema internacional basado en “pactos de paz públicos, abiertos” (*open covenants of peace, openly arrived at*).

³⁶⁷ *Washington Post* (1917). “Berlin Socialist organ calls program too vague”, 28 de diciembre, p. 4.

diplomáticos”.³⁶⁸ Durante el periodo entreguerras, la diplomacia pública siguió manteniendo el significado dado por Wilson, si bien ya se ponía de manifiesto la importancia de la prensa para cubrir asuntos internacionales y su repercusión a la hora de reducir tensiones.

En la década de los cincuenta, el uso del término dio un giro sustancial hacia el campo de la información internacional y la propaganda.³⁶⁹ El entonces secretario general de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, declaró que “el valor de la diplomacia pública en las Naciones Unidas dependerá, en gran medida, de cómo los portavoces pueden separarse de su estrecha relación con la política internacional, y hablar como hombres con aspiraciones y esperanzas, las cuales son las de toda la humanidad”.³⁷⁰

De ahí que, tal como habíamos dicho anteriormente, el hecho de que se aceptara el término abiertamente desde 1965 responde a la propia necesidad de la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA)³⁷¹ de encontrar una expresión alternativa a la “maliciosa” propaganda, un concepto sobre el que construir un nuevo significado para conseguir resultados “benignos”. De ahí que el término acuñado por Gullion cubriera las necesidades planteadas por la USIA.

Hoy, nadie duda de la importancia que la diplomacia pública tiene en las relaciones internacionales. No obstante, como veremos más adelante, se hace necesaria una revisión del término, pues la nueva era de la información está cambiando las reglas del juego del poder.

³⁶⁸ Traducción propia de la expresión alemana “*Publizität der diplomatischen Abmachungen*”.

³⁶⁹ En la escalada de tensión con los soviéticos, la definición del Departamento de Estado de Estados Unidos definía a la diplomacia pública como “los programas patrocinados por el gobierno con la intención de informar o influir en la opinión pública de otros países; sus principales instrumentos son las publicaciones, las películas, los intercambios culturales, la radio y la televisión”. Esta definición ofrecía una ambigüedad *per se* al no delimitar exactamente su finalidad: informar o influir.

³⁷⁰ HAMMARSKJÖLD, Dag (1958). “The UN and the major challenges which face the world community”. *UN Review*, nº 4 (June 1958). Citado en CULL, Nicholas J. (2009). Op. cit., p. 21.

³⁷¹ USIA: *United States Information Agency*.

3. NECESIDAD DE UNA TEORÍA DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA

La diplomacia pública de la guerra fría inspiró numerosos estudios sobre los diferentes instrumentos usados por las grandes potencias y otros Estados para lograr sus objetivos. Sin embargo, tras los ataques terroristas del 11-S en Nueva York, comenzó el desarrollo de una nueva aproximación a la diplomacia pública, influenciada por las revoluciones acaecidas en la comunicación de masas, la política y las relaciones internacionales, todas ellas interrelacionadas.³⁷²

No obstante, académicos o profesionales siguen sin distinguir claramente entre diplomacia pública de otros conceptos, tales como propaganda, relaciones públicas, relaciones internacionales, guerra psicológica o asuntos públicos. Por ello, la investigación sistemática de cualquier asunto de interés siempre requiere, en primer lugar, de una definición ampliamente aceptada.

Malone describía a la diplomacia pública como la “comunicación directa con los públicos extranjeros, con el objetivo de afectar a su forma de pensar y, en última instancia, a la de su gobierno”.³⁷³

³⁷² La revolución en las tecnologías de las comunicaciones tuvo como innovaciones el auge y desarrollo de internet y de las redes de noticias a escala mundial (CNN, BBC, Sky News, Al-Jazeera...), capaces de retransmitir las noticias a escala mundial casi en tiempo real. La revolución en el plano político ha supuesto la transformación de muchos regímenes autocráticos en democracias, con el consiguiente aumento de participación de la población en los procesos políticos. Por último, la revolución en las relaciones internacionales han transformado los medios y objetivos de la política exterior de los Estados, en la que la reputación y una imagen favorable de la nación en el resto del mundo ha adquirido mayor relevancia que los recursos materiales que podrían obtenerse mediante medidas económicas o mediante el uso de la fuerza militar (anexiones territoriales, recursos materiales,...). En GILBOA, Eytan (2008). “Searching for a Theory of Public Diplomacy”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, nº 1, p. 56. Disponible en: <http://ann.sagepub.com/content/616/1/55.full.pdf> (acceso el 31 de mayo de 2012).

³⁷³ MALONE, Gifford (1985). “Managing Public Diplomacy”. *Washington Quarterly*, vol. 8, nº 3, p.199.

Posteriormente, algunas definiciones comenzaban a identificar actores y contenidos. Tal es el caso de Tuch, que definió a la diplomacia pública como el “proceso gubernamental de comunicación con los públicos extranjeros en un intento de acercar los ideales y valores nacionales, su cultura e instituciones, así como sus políticas y objetivos nacionales”.³⁷⁴

Signitzer y Coombs argumentaban que la diplomacia pública y las relaciones públicas eran conceptos bastante similares porque persiguen los mismos objetivos y hacen uso de las mismas herramientas. Para ellos, la diplomacia pública es “el modo en el que, tanto los gobiernos como los grupos o actores individuales de carácter privado, influyen directa o indirectamente en aquellos comportamientos y opiniones públicas de las que pueden derivarse decisiones políticas en las políticas exteriores de otros gobiernos”.³⁷⁵

Otros autores basan su aproximación en los medios y objetivos. Así, Gilboa distingue tres tipos de relación entre los medios de comunicación y la diplomacia: diplomacia pública, donde los Estados y los actores no estatales usan los medios de comunicación y otros canales para influir en la opinión pública de las sociedades extranjeras; diplomacia mediática, donde los actores utilizan los medios de comunicación para investigar y promocionar intereses mutuos, preparar las negociaciones y facilitar la resolución de conflictos; y, diplomacia intermediada por los medios (*media-broker*), donde los periodistas, de manera temporal, asumen el papel de diplomáticos y sirven como mediadores en las negociaciones internacionales”.³⁷⁶

³⁷⁴ TUCH, Hans (1990). *Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas*. New York: St. Martins, p. 3.

³⁷⁵ SIGNITZER, Benno; COOMBS, Timothy (1992). “Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Divergence”. *Public Relations Review*, vol. 18, n° 2, p. 138.

³⁷⁶ GILBOA, Eytan (2001). “Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects”. *Diplomacy & Statecraft*, vol. 12, n° 2, pp. 1-28. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592290108406201> (acceso el 3 de febrero de 2012).

	DIPLOMACIA PÚBLICA	DIPLOMACIA MEDIÁTICA	DIPLOMACIA DE LOS MEDIA-BROKER
Contexto	Confrontación	Resolución de conflictos	Negociaciones
Iniciadores	Funcionariado	Funcionariado	Periodistas
Marco temporal	Largo plazo	Corto plazo	Ejecución inmediata
Objetivos	Generales	Específicos	Muy específicos
Método	Promoción de una imagen favorable	Llamamiento a la resolución de conflictos	Mediación
Audiencias objetivo	Sociedades extranjeras	Sociedades nacionales y extranjeras	Opinión pública / Funcionariado
Medios	Múltiples canales	Medios de comunicación de masas	Medios de comunicación de masas

Tabla 11. Comparación de distintos tipos de diplomacia.³⁷⁷

Ya, en el siglo XXI, autores como Potter, Melissen o incluso el mismo Gilboa han adoptado una aproximación basada en los efectos que las revoluciones ocurridas en las relaciones internacionales y en los medios de comunicación han provocado en la diplomacia pública.

Por su parte, para Gregory, la diplomacia pública es diferente según la afinidad con las escuelas que abordan la relación entre la opinión pública y el poder.³⁷⁸ La primera, denominada *Discourse communication*, sigue la tradición de Habermas y concibe un debate abierto que permita la comprensión mutua entre las personas y el consenso necesario para llegar a un acuerdo, sin ningún tipo de intervención política. La segunda, *Strategic communication*, estaría más cerca de los postulados de Lippmann y entiende la diplomacia pública como “la gestión de la percepción”,³⁷⁹ dando prioridad a la

³⁷⁷ Ibid., p. 23.

³⁷⁸ GREGORY, Brian (2005). *Public Diplomacy and Strategic Communication: Cultures, Firewalls, and Imported Norms*. Conferencia sobre Comunicación Internacional y Conflictos, 31 de agosto de 2005. Washington, D.C.: George Washington University and Georgetown University, p. 7.

³⁷⁹ MANHEIM, Jaron B. (1994). *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: the evolution of the influence*. New York: Oxford University Press.

planificación de la comunicación, a las estrategias de acercamiento al público y al uso del lenguaje como instrumento.³⁸⁰

De esta forma, la primera escuela (*discourse communication*) destaca los elementos de la comunicación pública que enfatizan el intercambio de ideas y personas y favorecen la interrelación. El propósito es generar un clima de comprensión y alcanzar un acuerdo por consenso de las partes, cediendo, si es necesario, en los objetivos de partida. Esta escuela aconseja limitar la acción política a la generación de espacios públicos de diálogo e intercambio de pareceres, ya que presupone que la relación entre los ciudadanos acepta la política exterior que el gobierno busca con la diplomacia pública.

Por el contrario, los partidarios que entienden la diplomacia como un instrumento (*instrumental communication*) subrayan el interés de obtener los objetivos establecidos y ponen el acento en desarrollar estrategias que permitan conseguirlos. La escuela instrumentalista recomienda una acción diseñada por el político o diplomático, que impulse la comprensión de los objetivos del gobierno respondiendo a un plan previo y estratégicamente planificado.³⁸¹

Asimismo, estas escuelas también difieren en los objetivos que los diplomáticos han de lograr: mientras que para la escuela discursiva los diplomáticos deberían establecer ámbitos de diálogo público – diálogo, confianza mutua o relación con todos los sectores de la opinión pública – para la escuela instrumental, los diplomáticos deberían orientar la comunicación de manera estratégica para garantizar la consecución de los objetivos.³⁸²

³⁸⁰ GREGORY, Brian (2005). Op. cit., pp. 9-15.

³⁸¹ LAPORTE, Teresa (2007). “La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional”. *Comunicación y Sociedad*, vol. XX, nº 2, pp. 29-30.

³⁸² *Ibid.*, p. 31.

Del mismo modo, las ciencias sociales han contribuido para tratar de comprender el alcance real de la diplomacia pública, entre las que destaca de manera especial la comunicación.³⁸³ Son ya varios los autores que presentan actualmente a la diplomacia pública como una política que pone en funcionamiento los recursos del *soft power*. Arquilla y Ronfeldt inventaron el término *noopolitik* para describir la estrategia adaptada a la era de la información y confrontarla con el enfoque tradicional de la *realpolitik*.

3.1. La *noopolitik* como paradigma de la diplomacia pública

La información siempre ha sido importante en el campo de las relaciones internacionales y, más concretamente, para la política, para el arte de gobernar o ejercer el poder. Pero, hoy en día, la información está alcanzando cotas de importancia inimaginables, dado que hace algo más de tres décadas no existían las circunstancias que regulan actualmente la sociedad internacional.

Así, una razón es la innovación tecnológica y la creciente infraestructura de comunicaciones que están haciendo que la comunicación de masas – unidireccional por naturaleza, de un actor hacia muchos receptores – esté cambiando hacia una comunicación interactiva de doble sentido, de muchos a muchos actores. Asimismo, un segundo motivo es la proliferación de nuevas organizaciones, donde la aparición de nuevos actores, capaces de influir y modificar las relaciones de poder, también condiciona las relaciones internacionales. Una tercera cuestión es de carácter

³⁸³ La comunicación, la educación o la persuasión se han convertido en herramientas fundamentales en las relaciones exteriores en detrimento de la fuerza militar.

conceptual: existe un reconocimiento de que la difusión de información y el poder están cada vez más entrelazados.³⁸⁴

Según Nye, el desarrollo del *soft power* puede aumentar el nivel de competitividad de un país en la era de la información. Ello significa que el país se encuentra en posesión de los valores adaptados a las normas globales existentes, el acceso a la información y una mayor credibilidad en la dirección de los asuntos nacionales e internacionales.³⁸⁵

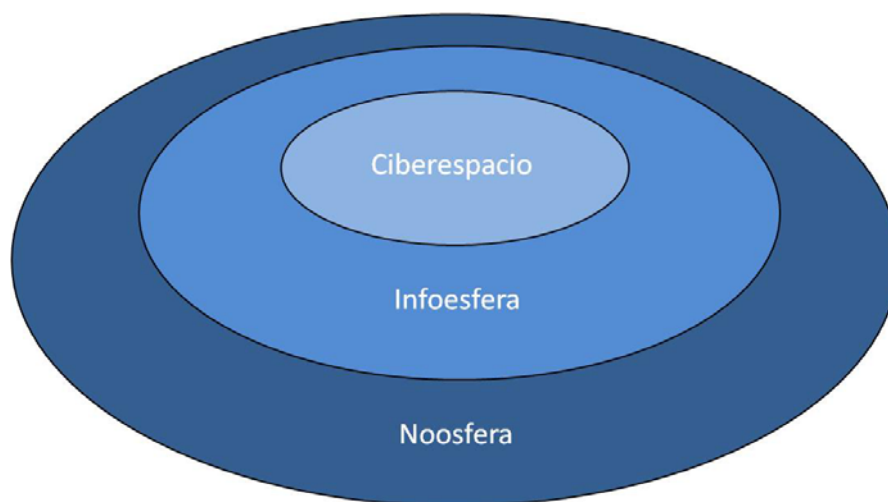


Figura 5. Los tres dominios de la información.³⁸⁶

En la sociedad internacional actual, el conocimiento no sinónimo de información sino que es el producto de depurar la información analizada, determinado por nuestra percepción. En este contexto, los avances tecnológicos se aplican al conocimiento, donde la *noopolitik* y el *soft power* interactúan en el espacio de la noosfera.³⁸⁷ La

³⁸⁴ RONFELDT, David y ARQUILLA, John (2009). "Nookpolitik. A New Paradigm for Public Diplomacy". En SNOW, Nancy y TAYLOR, Philip M. (ed.). *The Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York, Taylor & Francis, pp. 352-353.

³⁸⁵ NYE, Joseph S. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid, Taurus, pp. 105-110.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 355.

³⁸⁷ Según Ronfeldt y Arquilla, la comunicación y la información han llegado a ser cada vez más importantes y se hace necesario definir los reinos o dominios en los que tienen capacidad de influir. Así, diferencian el ciberespacio, la infoesfera y la noosfera. Para los autores, el ciberespacio hace referencia al sistema global de ordenadores e infraestructuras de comunicaciones interconectadas, bases de datos y todas aquellas utilidades conocidas como "la red", internet. Aunque el ciberespacio y la infoesfera o infoespacio son conceptos que pueden ser intercambiados con frecuencia, para estos autores son diferentes y éste último comprende todos aquellos aspectos propios del ciberespacio a los que se suman

noosfera presenta la información en términos de expansión, poniendo el acento en las dimensiones organizacionales y conceptuales, sin perder de vista la dimensión tecnológica.

Por *noopolitik*, Ronfeldt y Arquilla se refieren a “un acercamiento al arte de gobernar, llevado a cabo tanto por actores estatales como no estatales, que enfatiza el papel del *soft power* informativo para expresar ideas, valores, normas y la ética a través de todos los medios de comunicación”,³⁸⁸ lo que pone de manifiesto el papel destacado del *soft power* en la era de la información.

Así pues, la *noopolitik* se distingue claramente de la *realpolitik*, que se centra más en los aspectos materiales coercitivos del Estado, actor éste de especial relevancia para configurar el orden mundial.

Hoy en día, donde se multiplican los actores que configuran las nuevas relaciones internacionales (de manera destacada, la sociedad civil y las ONG), la *noopolitik* cobra sentido y plena vigencia, porque el conocimiento es, de por sí, una fuente del poder cada vez más importante.³⁸⁹

los sistemas de información. Así, en el mundo civil, incluye los medios de comunicación, los productos impresos, así como instituciones o bibliotecas, los cuales no forman parte del entorno electrónico. En el mundo militar, la infoesfera puede incluir los sistemas C4ISR empleados en el campo de batalla (acrónimo inglés utilizado para referirse a los sistemas de mando, control, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, vigilancia y reconocimiento – *Command, Control, Computer, Communications, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*). El más abstracto de estos conceptos es el acuñado por el antropólogo y teólogo francés Teilhard de Chardin en 1925 conocido como noosfera. Ésta no es sólo información, es también la suma de las ideas, mitos, creencias o actitudes producidas por el hombre por la recogida de datos y los análisis que de los mismos realiza. En otras palabras, un espacio global de opiniones, emociones e interpretaciones intelectuales que resuelve la “paradoja de la plenitud”, que consiste en que, llegados a cierto punto, el exceso de información puede ser contraproducente, pues acarrea el problema de su gestión. De este modo, la noosfera abarca el ciberespacio y la infoesfera. La noosfera, como la mente, es un sistema de estructuración y procesamiento de la información. En RONFELDT, David y ARQUILLA, John (2009). Op. cit., pp. 353-354.

³⁸⁸ Ídem.

³⁸⁹ Según Arquilla y Ronfeldt, ha aparecido un nuevo paradigma que afecta a las relaciones internacionales, al realismo y al internacionalismo liberal. En RONFELDT, David y ARQUILLA, John

A pesar de que los Estados seguirán siendo los actores por excelencia en el ámbito de las relaciones internacionales, no cabe ninguna duda de que habrá un reequilibrio entre el Estado y los nuevos actores emergentes de la sociedad civil, en beneficio de la *noopolitik* sobre la *realpolitik*.

En este sentido, hay que mencionar que la *realpolitik* no puede convertirse en *noopolitik*, puesto que por naturaleza son conceptos contradictorios, debido, en gran parte, a la forma en cómo conciben el ejercicio del poder. Llegado el caso, para acercar ambos posicionamientos, la *realpolitik* debería atemperar la importancia que cobra el Estado en el ejercicio del poder y debería tener la mano a una política de poder compartido, tal y como propugna la *noopolitik*.³⁹⁰

Tal y como dicen los autores, la *noopolitik* supone un acercamiento a la diplomacia en una era de la información que hace hincapié en la formación y el intercambio de ideas, los valores, las normas, las leyes y la ética mediante el *soft power*. Es decir, actores estatales y no estatales deben trabajar conjuntamente; la *realpolitik* potencia el papel destacado de los Estados, mientras que la *noopolitik* destaca la formación de redes entre todos los actores, ya sean estatales o no estatales.

Así, Arquilla y Ronfeldt realizan una comparación de ambas corrientes, cuyas principales diferencias pueden observarse en la siguiente tabla:

(1999). *The Emergency of Nookpolitik: Toward an American Information Strategy*. Santa Mónica, CA, National Defense Research Institute-RAND, pp. 28-29.

³⁹⁰ RONFELDT, David y ARQUILLA, John (2009). Op. cit., pp. 357.

<i>REALPOLITIK</i>	<i>NOOPOLITIK</i>
Estados como unidad de análisis	Nodos, actores no-estatales
Primacía del <i>hard power</i> (recursos, etc.)	Primacía del <i>soft power</i>
Política de poder como juego de suma cero	Posibilidad de juegos ganador-ganador, perdedor-perdedor
Sistema anárquico, altamente conflictivo	Armonía de intereses, cooperación
Alianzas condicionales (orientada a la amenaza)	Redes de aliados vitales para la seguridad
Primacía del interés nacional	Primacía de intereses compartidos
Política como búsqueda de ventaja	Política como búsqueda de un <i>telos</i>
<i>Ethos</i> amoral, si no inmoral	Ética crucialmente importante
Comportamiento determinado por la amenaza y el poder	Actores orientados por fines compartidos
Flujos de información muy guardados	Propensión a compartir información
Balance de poder como contrapeso entre Estados	Balance de responsabilidades
Poder fijado en los Estados-nación	Poder en la “fábrica global”

Tabla 12. *Realpolitik* vs *Noopolitik*.³⁹¹

Al igual que el *soft power*, la *noopolitik* trata de persuadir, atraer e influir en la opinión pública. Para ello, requiere de una estrategia de comunicación basada en el conocimiento y no en el tradicional equilibrio de poder. No se trata de la inteligencia específica de los servicios secretos, sino que es un “conocimiento de naturaleza holística y sistémica, que va de lo psicológico a lo material, de lo público a lo privado, de la política a la economía, todo ello está fundido en el crisol de las nuevas tecnologías, los medios de comunicación y la cultura planetaria”.³⁹²

Arquilla y Ronfeldt no son los únicos que proponen que la era de la información afectará a la estrategia y la diplomacia de tal modo que surgirán conceptos nuevos. Así,

³⁹¹ Ibid., p. 358.

³⁹² MOLINA, David e IGLESIAS, Marcela (2006). “Noopolitik, Diplomacia Pública y Soft Power en la Sociedad Internacional”. Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper n° 22, p. 10. Disponible en www.caei.com.ar/sites/default/files/22_3.pdf (acceso el 30 de mayo de 2012).

según Rothkopf³⁹³, “la *realpolitik* de la nueva era es *cyberpolitik*, en la que los actores ya no son sólo los Estados, y el poder “en bruto” puede ser contrarrestado por el poder de la información”.

Bollier, por su parte, está a favor del término *netpolitik* para referirse a “un nuevo estilo de diplomacia que busca explotar las enormes capacidades que ofrece Internet para moldear la política, la cultura, los valores y la identidad personal”.³⁹⁴ Tal y como señalan Arquilla y Ronfeldt, parece que los europeos prefieren usar *infopolitik* para referirse a la manera de comunicar de la Unión Europea, donde la diplomacia pública debe estar basada en una “comunicación internacional proactiva y la proyección de la información libre e imparcial”.³⁹⁵

Como vemos, son muchos los autores que abordan la actual situación y los conceptos acuñados para referirse al papel que la información y el conocimiento juegan en la configuración de las relaciones internacionales. *Noopolitik*, *cyberpolitik*, *netpolitik*, *infopolitik*... conceptos diferentes con enfoques muy parecidos, aunque con pequeños matices. Debemos aceptar que la *noosfera* es uno de los planos en los que se desarrollan las relaciones internacionales, donde el conocimiento no es un proceso unidireccional, sino en el que cobran especial importancia la percepción, el análisis y la difusión de la información. Sobre estos últimos aspectos es donde actúan la diplomacia pública y el *soft power*.

La inexistencia de un paradigma de la diplomacia pública dificulta su estudio. A pesar de ello, siguen apareciendo distintas aproximaciones al concepto, que no hacen sino

³⁹³ ROTHKOPF, David J. (1998). “Cyberpolitik: The Changing Nature of Power in the Information Age”, *Journal of International Affairs*, volumeN 51, nº 2, p. 326.

³⁹⁴ BOLLIER, David (2003). “The Rise of Netpolitik: How the Internet Is Changing International Politics and Diplomacy”. *A Report of the Eleventh Annual Aspen Institute Roundtable on Information Technology*. Washington, D.C., Aspen Institute, p. 2.

³⁹⁵ FISKE DE GOUVEIA, Philip y PLUMRIDGE, Hester (2005). *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*. London, The Foreign Policy Centre, p. 8-9.

reflejar la evolución del término según los cambios en la sociedad internacional. Ammon habla de un nuevo paradigma en la política – la *telediplomacia* – para referirse a los cambios originados en la comunicación y en la diplomacia, la cual está relacionada estrechamente con la diplomacia pública porque se centra en el poder que la opinión pública ejerce en el escenario nacional e internacional para forzar a los líderes políticos a adoptar determinadas políticas.³⁹⁶

Por su parte, Riordan establece que en la diplomacia en el siglo XXI tendrá un papel destacado la diplomacia pública, como único instrumento capaz de abordar con eficacia los asuntos globales (terrorismo, inestabilidad financiera, pandemias...), en estrecha colaboración con otros gobiernos, ONGs e individuos. A esta nueva forma de entender la diplomacia la denomina diplomacia pública basada en el diálogo.³⁹⁷

4. ALCANCE DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA

La diplomacia pública es un componente más, con un peso cada vez mayor, de la diplomacia tradicional. Así, por ejemplo, para la Unión Europea Europa, la diplomacia pública se ha convertido en la prioridad número uno, a la que se considera un artículo de primera necesidad en las relaciones internacionales.

Para comprender la nueva diplomacia pública correctamente, debemos olvidarnos de las definiciones existentes de la diplomacia clásica, ya que ponen de manifiesto su

³⁹⁶ AMMON, Royce J (2001). *Global television and the shaping of world politics: CNN, Telediplomacy, and foreign policy*. Jefferson, NC: McFarland.

³⁹⁷ RIORDAN, Shaun (2004). *Dialogue-based Public Diplomacy: A New Foreign Policy Paradigm?* Discussion Paper on Diplomacy, nº 95. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

propósito principal (resolver las desavenencias internacionales por medios pacíficos), sus agentes (relaciones entre Estados mediante la designación de sus representantes) o su principal función (la gestión de las relaciones internacionales mediante la negociación). Las relaciones internacionales postmodernas son algo más complejas, donde el éxito de la diplomacia radica en la “cooperación transnacional, transparencia y sinceridad”.³⁹⁸ La nueva diplomacia pública va más allá de las comunicaciones de las políticas gubernamentales y, en muchos casos, está estrechamente ligada a la identidad competitiva.³⁹⁹

Todo Estado debe contar entre sus herramientas de política exterior con su acción cultural y su diplomacia pública. En este sentido, la acción cultural ha adquirido gran relevancia y ha dejado de ser una forma de dominación indirecta. Esta acción cultural, como herramienta al servicio de la política exterior, debe caracterizarse por ser capaz de organizar la presencia de una nación en el mundo,⁴⁰⁰ constituir un factor de desarrollo económico⁴⁰¹ y ser un instrumento clave en la política de seguridad.⁴⁰²

Según Nye, “un país puede obtener los resultados que desea en la política mundial porque otros quieren seguirle, admirando sus valores, siguiendo su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura”.⁴⁰³ En este contexto, la acción cultural puede

³⁹⁸ COOPER, Robert (2003). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books, p. 76.

³⁹⁹ Según Anholt, “sólo cuando la diplomacia pública se lleva a cabo en coordinación junto a los *stakeholders* nacionales, así como los principales responsables políticos, y todos ellos estén vinculados a la gestión de una marca eficaz a través de una única estrategia a largo plazo, el país tiene una posibilidad verdadera de influir en su propia imagen, convirtiéndose así en una ventaja competitiva en lugar de un impedimento o un pasivo”. En ANHOLT, Simon (2007). *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 14-15.

⁴⁰⁰ La acción cultural se ha convertido en un instrumento de influencia en el exterior, como ingrediente fundamental del *soft power*.

⁴⁰¹ En sus comienzos, la acción cultural únicamente se utilizaba como herramienta de influencia política. Ahora, como factor de crecimiento económico, la acción cultural debe estar ligada a la marca país o a las acciones de cooperación al desarrollo.

⁴⁰² Durante la guerra fría, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética, utilizaron la acción cultural como herramienta de deslegitimación de las respectivas ideologías.

⁴⁰³ Traducción propia. NYE, Joseph S. (2002). Op. cit., p. 30.

entenderse como una herramienta al servicio de la propaganda que, al incorporar el componente de la imagen de identidad como fuente del *soft power*, se convierte en diplomacia pública.

Sin embargo, la nueva diplomacia pública tiene que ir más allá de los mensajes estratégicos, necesita reflejarse en todas las actividades.⁴⁰⁴ Ello implica que ha de orientar su estrategia para comprometerse con el resto del mundo y elevar el perfil y la visibilidad de los países.⁴⁰⁵

Así, la diplomacia pública es un ingrediente indispensable para un modelo de diplomacia más colaborativo.⁴⁰⁶ Desde principios del siglo XXI, Melissen y otros autores han comenzado a hablar de una “nueva diplomacia pública” en la que el Estado tiene menos valor específico en la ecuación de las relaciones internacionales y donde se establecen relaciones directas entre las opiniones públicas de diferentes países, sin ser necesaria su intervención.⁴⁰⁷ Básicamente, la diplomacia pública consiste en la comunicación con las audiencias extranjeras para conseguir determinados objetivos.

Tal vez sea la definición de diplomacia pública de Paul Sharp – “proceso por el que se establecen relaciones directas con la población de un país para conseguir los intereses y extender los valores de quienes están siendo representados”⁴⁰⁸ – la que mejor presente su verdadero y actual significado.

⁴⁰⁴ LEONARD, Mark; STEAD, Catherine; SMEWING, Conrad (2002). *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre, p. 53.

⁴⁰⁵ ANHOLT, Simon (2010). *Places. Identity, image and reputation*. London: Palgrave Macmillan, p. 7.

⁴⁰⁶ RIORDAN, Shaun (2003). *The New Diplomacy*. London: Polity.

⁴⁰⁷ MELISSEN, Jan (2005). *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁴⁰⁸ SHARP, Paul (2005). “Revolutionary States, Outlaw Regimes and the Techniques of Public Diplomacy”. En MELISSEN, Jan. *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 106.

Unos cuantos años antes, Hans Tuch había definido la diplomacia pública como el “proceso gubernamental de comunicación con los públicos extranjeros en un intento de acercar los ideales y valores nacionales, su cultura e instituciones, así como sus políticas y objetivos nacionales”.⁴⁰⁹ La definición presentada por Tuch es bastante convincente al evidenciar que la diplomacia ya no es cosa de los Estados sino de las relaciones entre diferentes actores y, como novedad, la inclusión de un mensaje con intencionalidad.⁴¹⁰

Por su parte, Davis amplía el alcance del concepto al incluir las relaciones “pueblo-a-pueblo” haciendo que el número y tipo de personas involucradas en la diplomacia pública sea “virtualmente ilimitado”.⁴¹¹

Dado que la diplomacia pública se dirige a los públicos extranjeros, sus estrategias deben diferenciarse de las políticas llevadas a cabo por la diplomacia a nivel nacional. No obstante, la diplomacia pública es descrita, en ocasiones, como un flujo de información unidireccional, centrada en la transmisión de los aspectos positivos de un país a audiencias extranjeras.

Sin embargo, a la hora de ejercer la diplomacia pública, Noya establece diferencias entre las grandes potencias y los países pequeños.⁴¹²

- Las grandes potencias siguen políticas de reposicionamiento de marca para sustituir imágenes antiguas por otras nuevas más atractivas, mientras que los pequeños países deben darse a conocer para evitar ser “invisibles”.

⁴⁰⁹ TUCH, Hans (1990). *Communicating With the World: US Public Diplomacy Overseas*. New York: St. Martin's Press, p. 3.

⁴¹⁰ MELISSEN, Jan (2005). Op. cit., p. 12.

⁴¹¹ DAVIS CROSS, M. K. (2013). “Conceptualizing European Public Diplomacy”. En DAVIS CROSS, M. K.; MELISSEN, Jan (eds.). *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-12.

⁴¹² NOYA, Javier (2006). *Una diplomacia pública para España*. Documento de Trabajo (DT) 11/2006. Madrid: Real Instituto Elcano, pp. 17-18.

- En cuanto a recursos, las grandes potencias pueden movilizar recursos económicos y militares, mientras que los países pequeños disponen de un capital simbólico derivado de la cooperación al desarrollo o la participación en misiones de paz.
- En cuanto a los mensajes, las grandes potencias tienen capacidad de dirigir grandes campañas de imagen, mientras que los países pequeños se ven obligados a realizar “diplomacia de nicho”.⁴¹³

Del mismo modo, para tener unas mínimas garantías de éxito, la diplomacia pública debe establecer un diálogo bidireccional para interactuar con los públicos a los que se dirige. En cualquier caso, habría que tener cuidado al establecer el estrecho nexo entre la diplomacia pública y la política exterior, ya que podría dañar la credibilidad de un Estado en sus intentos de comunicarse con los públicos extranjeros.

No obstante, hay que tener en cuenta que la diplomacia pública no puede desarrollarse sin tener en cuenta la política exterior de un país. La diplomacia pública se construye sobre la base de la confianza y la credibilidad, alcanzando sus objetivos a largo plazo. Según Nye, la credibilidad⁴¹⁴ es la condición previa para la persuasión.⁴¹⁵ Noya distingue dos problemas para la puesta en marcha de esta nueva diplomacia pública: la naturaleza de la confianza y las condiciones de posibilidad.⁴¹⁶ La diplomacia pública es

⁴¹³ Término acuñado por el australiano Gareth Evans principio de los años noventa. La diplomacia de nicho trata de concentrarse en aquellos recursos de determinadas áreas temáticas y geográficas con los que un país puede ejercer determinada influencia mediante una selección cuidadosa de mensajes y acciones. Este tipo de diplomacia pública basada en las relaciones sociales requiere mucho más tiempo que la que recurre a los medios de comunicación de masas, es decir, la diplomacia de nicho funciona a largo plazo. Noruega o Canadá son buenos ejemplos de países que tienen voz y presencia en el escenario internacional en relación a sus modestos recursos y posición global.

⁴¹⁴ Las condiciones de credibilidad se apoyan en la coherencia entre el mensaje y las políticas aplicadas por el gobierno, la capacidad de transmitir los valores del mensaje y la adecuación entre la estrategia y el plazo para obtener los objetivos marcados.

⁴¹⁵ NYE, Joseph S. (2004). *The Decline of America's Soft Power*. New York: Public Affairs.

⁴¹⁶ Para fomentar el diálogo a escala global solo cabe el recurso a la confianza moderna, entendida como confianza racional que, a veces, se desarrolla “a distancia”. NOYA, Javier (2006). Op. cit., pp. 24-25.

más eficaz con la ayuda de las ONGs y el empleo de redes locales en los países en los que quiere ejercer su influencia.⁴¹⁷

Hoy en día, la revolución en los avances tecnológicos hace que la diplomacia pública se centre en mantener la credibilidad de los actores internacionales mediante el uso de las redes sociales para lograr los fines de acción cultural exterior y los objetivos marcados por la diplomacia pública. Algunos autores han comenzado a denominarla “diplomacia pública 2.0” o diplomacia social. Lo cierto es que las redes sociales son un factor de influencia en las relaciones y la diplomacia pública no puede permanecer ajena a ellas.

Característica	Antigua diplomacia pública	Nueva diplomacia pública
Identidad del actor internacional	Estados	Estados y actores no estatales
Medios tecnológicos	Radio de onda corta, periódicos impresos, teléfonos de línea fija	Satélite, Internet, noticias en tiempo real, teléfonos móviles, redes sociales
Medios de comunicación	Línea bien definida de las esferas de noticias nacionales e internacionales	Línea difusa de las esferas de comunicación nacional e internacional
Enfoque	Importancia de las decisiones políticas y la teoría de la propaganda	Desarrollo de la teoría de redes y marcas corporativas
Terminología	“Imagen internacional” “Prestigio”	<i>Soft Power</i> Marca nación
Estructura del rol	Vertical, de los actores a las audiencias extranjeras	Horizontal, facilitada por los actores
Naturaleza del rol	Mensajes dirigidos al objetivo	Establecimiento de relaciones duraderas
Objetivo general	Gestión del escenario internacional	Gestión del escenario internacional

Tabla 13. Diferencias entre la antigua diplomacia pública y la nueva diplomacia pública.⁴¹⁸

⁴¹⁷ MELISSEN, Jan (2005). *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*. Clingendael Diplomacy Papers, May 2005. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, p. 12.

⁴¹⁸ CULL, Nicholas J. (2009). *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press, p. 14.

La tabla anterior pone de manifiesto las diferencias entre las responsabilidades de las instituciones y las funciones de la diplomacia pública, entendida en sus orígenes, y la nueva diplomacia pública. Murrow ya lo decía en 1963, como director de la USIA:

“La diplomacia pública se diferencia de la diplomacia tradicional en que implica la interacción no sólo con los gobiernos sino fundamentalmente con los individuos y las organizaciones no gubernamentales. Además, las actividades de diplomacia pública presentan, a menudo, diferentes puntos de vista representados por individuos y organizaciones americanas, además de la posición oficial del gobierno”.⁴¹⁹

A pesar de ello, la visión ofrecida por Gullion de la diplomacia pública – los medios por los que los gobiernos, grupos privados e individuos tratan de influir en los gobiernos y las opiniones públicas extranjeras con el objetivo de ejercer una influencia en las decisiones de política exterior – encaja a la perfección con otro de los autores que han estudiado el término, Jarol Manheim, quien distingue cuatro tipos de contactos diplomáticos en función de quién ejecute la acción y en beneficio de quiénes sea.⁴²⁰

- *Gobierno-a-Gobierno* (*Government-to-Government, G-t-G*): es la diplomacia tradicional, a la que algunos autores han llamado diplomacia directa; abordaría el intercambio formal de comunicaciones y contactos entre los representantes estatales.
- *Diplomático-a-Diplomático* (*Diplomat-to-Diplomat, D-t-D*): también conocida como diplomacia personal, regula los contactos establecidos entre los órganos y representantes, con carácter permanente o especial, de las misiones diplomáticas.

⁴¹⁹ LEONARD, Mark et al. (2002). Op. cit., p. 1.

⁴²⁰ MANHEIM, Jarol B. (1994). *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: The Evolution of Influence*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-4.

- Pueblo-a-pueblo (*People-to-People, P-t-P*): comprende intercambios culturales o iniciativas para desarrollar las actividades de los medios de comunicación, para explicar y defender las políticas gubernamentales y describir nuestra nación a públicos extranjeros.
- Gobierno-a-Pueblo (*Government-to-People, G-t-P*): sería la diplomacia pública, entendida como la acción gubernamental para influir en el comportamiento de la opinión pública y personas relevantes para alcanzar los objetivos establecidos en la política exterior.

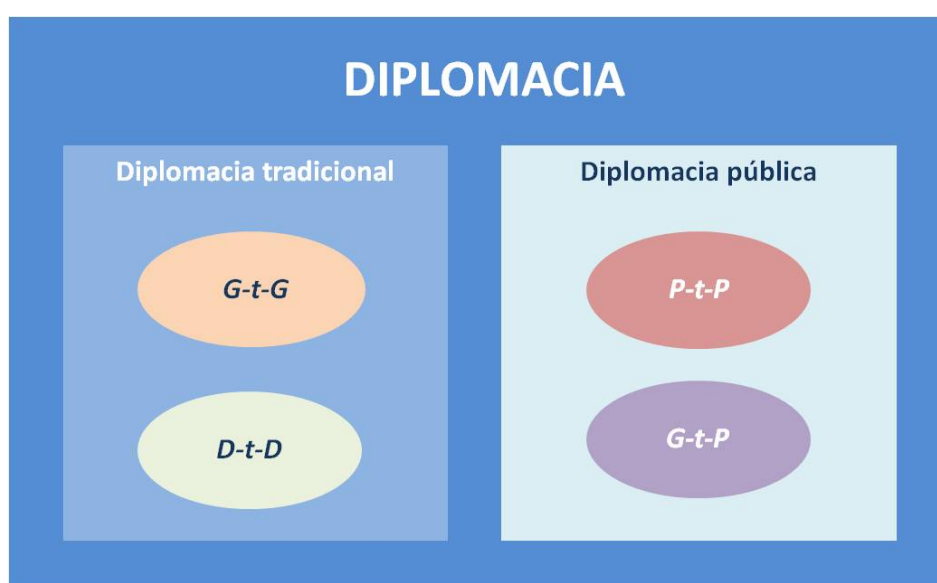


Figura 6. Diplomacia según Manheim.

El término acuñado por Murrow tenía su fundamento en la política estadounidense. Sin embargo, con el paso del tiempo, la diplomacia pública ha adquirido un nuevo y más amplio ámbito de actuación en la escena internacional. Así, Leonard afirma que “la diplomacia pública está relacionada con el establecimiento de relaciones, mediante la comprensión de las necesidades de otros países, culturas y pueblos, la comunicación de

nuestros puntos de vista, corrigiendo las malas percepciones que pudieran existir, en busca de áreas en las que puedan existir causas comunes entre las naciones”.⁴²¹

Para Soroka, la diplomacia pública se basa en las relaciones complejas existentes entre el gobierno, los medios de comunicación y la opinión pública.⁴²² Para otros, la diplomacia pública se basa en la premisa de que la imagen y la reputación de un país son bienes públicos que pueden establecer o no las condiciones necesarias para las transacciones individuales. Así, Leonard establece una jerarquía de impactos que la diplomacia pública puede conseguir:⁴²³

- Aumentar la familiaridad de las personas con la imagen de su propio país, ofreciendo imágenes actualizadas y cambiando su opinión al eliminar las opiniones o percepciones desfavorables si las hubiera.
- Aumentar el aprecio por su país, creando percepciones positivas y haciendo ver los asuntos importantes desde la misma perspectiva.
- Involucrar a las personas con su país, reforzando lazos y difundiendo sus principales fortalezas (educación, cultura, turismo...), para comprender y hacer propios nuestros valores.
- Influir en las personas, en la inversión de empresas o en el respaldo de los políticos para mejorar el reconocimiento de la marca-país como propulsor de nuestra posición.

Para alcanzar estos objetivos, las actividades de la diplomacia pública deben trabajar sobre tres dimensiones temporales: a corto plazo, mediante la gestión de la información diaria, lo que refleja la creciente necesidad del alineamiento de la comunicación con la

⁴²¹ LEONARD, Mark et al. (2002). Op. cit., p. 8.

⁴²² SOROKA, Stuart N. (2003). “Media, Public Opinion, and Foreign Policy”. *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 8, nº 1, pp. 27-48.

⁴²³ LEONARD, Mark et al. (2002). Op. cit., pp. 8-9.

diplomacia tradicional; a medio plazo, mediante la comunicación estratégica, para la gestión de la percepción general de un país; y, a largo plazo, mediante el desarrollo de relaciones duraderas con los individuos clave (becas, intercambios de información, seminarios, conferencias...) y el acceso a los canales de los medios de comunicación.⁴²⁴



Figura 7. Dimensiones de la diplomacia pública.

Cada una de estas dimensiones juega un papel importante en la diplomacia pública al ayudar a mejorar la imagen de un país con la finalidad de conseguir sus objetivos. La comunicación es, sin duda, uno de los elementos clave de la diplomacia pública, hasta el punto de que se suelen confundir habitualmente y se intercambian ambos conceptos.⁴²⁵ A menudo, la diplomacia pública se estudia como un flujo de información en una sola dirección (del Estado a la opinión pública extranjera).

Sin embargo, una diplomacia pública eficaz debería verse como una “calle de dos sentidos”, lo que implicaría hablar al tiempo que escuchar. La información pasa por diferentes filtros culturales y, en ocasiones, puede ocurrir que nuestro mensaje no se oiga como pretendemos. De ahí que no baste solo con comunicar sino que también debemos recibir algún *input* que nos permita valorar cada una de nuestras actuaciones.

⁴²⁴ Ibid., pp.10-20.

⁴²⁵ ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). *Estrategias de comunicación*. 5ª edición. Ariel: Barcelona.

Es más, no debemos perder de vista que las acciones deben reforzar las palabras. En este sentido, es muy importante recordar que las mismas palabras e imágenes que son bien aceptadas a nivel nacional, pueden ser rechazadas por las audiencias extranjeras. Si una diplomacia pública se pone en práctica en forma de monólogo, corre el grave riesgo de convertirse en propaganda. La base principal de la nueva diplomacia pública es la comunicación, el diálogo y la confianza, cuyas relaciones han de estrecharse diariamente para conseguir resultados a largo plazo. No obstante, tal y como señala Noya, “la diplomacia pública no es sólo comunicación. Tiene que basarse en políticas y acciones reales con las que debe ser coherente. Se basa en la integración estrecha de la política y la comunicación estratégica y, por lo tanto, en la consistencia”.⁴²⁶

La diplomacia pública ofrece un giro en el estilo de la comunicación, del estilo propagandístico al estilo transparente, y también de los movimientos tácticos a corto plazo hacia un enfoque integrado a largo plazo. La siguiente tabla ilustra las relaciones existentes entre las dimensiones de la diplomacia pública:

	Modelo defensor (<i>Advocacy</i>)		Modelo asesor (<i>advisory</i>)
	Información	Influencia	Compromiso
Estilo de comunicación	Transparente	Propagandístico	Transparente
Marco temporal	Largo / Corto plazo	Largo / Corto plazo	Largo plazo
Orientación o actitud	Reactiva / Proactiva	Proactiva	Reactiva / Proactiva

Tabla 14. Relaciones entre las dimensiones de la diplomacia pública.⁴²⁷

⁴²⁶ NOYA, Javier (2006). Op. cit., p. 6.

⁴²⁷ KELLEY, John Robert (2009), “Between “Take-offs” and “Crash Landings”. En SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge, p. 80. Traducción propia.

Según Kelley, a medida que el Estado continúa cediendo terreno a los actores no estatales, cada vez más influyentes, cinco características definen el futuro de la diplomacia pública:⁴²⁸

- Las instituciones diplomáticas se están fragmentando y reparten sus funciones entre una amplia gama de actores estatales y no estatales.
- La diplomacia se está convirtiendo, cada vez, más pública: el “dominio público mundial” está integrando las redes sociales y tecnológicas para ponerlas al servicio de la diplomacia.
- Esta nueva diplomacia presenta la ventaja de ser más ágil, basada en la movilización popular y pone de manifiesto la importancia de los empresarios en la política.
- La diplomacia tradicional es y seguirá siendo más responsable y legítima, sacando provecho de su proximidad a los dirigentes políticos.
- Los nuevos diplomáticos compiten con la acción del gobierno y compensan su inacción.

Por su parte, Gregory establece un modelo sintético que trata de integrar diferentes agendas y espacios de la diplomacia con los diferentes procesos diplomáticos y estructuras. Para ello, destaca cinco elementos clave:⁴²⁹

- Los diplomáticos gubernamentales deben interactuar con una amplia gama de grupos de la sociedad civil y actores del sector privado.
- Los “sistemas diplomáticos nacionales” deben redefinir los conceptos basados en procesos diplomáticos y las funciones de los ministerios de exteriores.

⁴²⁸ KELLEY, John R. (2010). “The New Diplomacy: Evolution of a Revolution”. *Diplomacy & Statecraft*, vol. 21, nº 2, p. 294.

⁴²⁹ GREGORY, Bruce (2013). Op. cit., p. 21.

- La desaparición de las diferencias significativas de lo nacional e internacional da paso a nuevas reglas para la diplomacia y nuevas funciones para los diplomáticos.
- Los medios sociales son herramientas indispensables para el servicio diplomático en cualquier proceso diplomático.
- Los nuevos temas globales y las complejas agendas políticas exigen enfoques y soluciones interdependientes.

De manera esquemática, a tenor de lo anteriormente expuesto, podríamos establecer diferencias significativas en cuanto a la evolución del concepto de diplomacia pública a lo largo del tiempo, en la que acontecimientos importantes han configurado los paradigmas de las relaciones internacionales:



Figura 8. Evolución de la diplomacia pública en el tiempo.⁴³⁰

Igualmente, se deduce que todas las definiciones comparten el supuesto de que las opiniones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos de otros países importan a los gobiernos.⁴³¹

⁴³⁰ Según AUER, Claudia; SRUGIES, Alice (2013). *Public Diplomacy in Germany*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press, p. 9.

⁴³¹ NOYA, Javier (2006). Op. cit., p.2.

	DIPLOMACIA TRADICIONAL	DIPLOMACIA PÚBLICA	NUEVA DIPLOMACIA PÚBLICA
Tipo de comunicación	Relaciones diplomáticas	Propaganda	Diálogo
Elementos de comunicación	Intercambio de información clasificada	Intercambio de información	Intercambio de valores
Influencia	Política exterior	Política exterior	Gestión de redes
Objetivos	Orden geopolítico	Estabilidad, mantener <i>statu quo</i>	Cambio
Ámbito	Macro	Macro	Micro
Organización	Jerárquica	Jerárquica	Red

Tabla 15. Evolución de la diplomacia.⁴³²

5. DIPLOMACIA PÚBLICA Y CONCEPTOS RELACIONADOS

Diplomacia pública, propaganda, marca nación, comunicación estratégica... conceptos que, dada su similitud, son utilizados indistintamente más de lo deseado. Por ello, aunque no sea objeto de estudio de esta investigación, creo que, aunque sea de manera somera, conviene realizar algunas puntualizaciones para delimitar cada uno de ellos.

5.1. Propaganda

Uno de los debates que giran en torno a la diplomacia pública es sobre el hecho de la utilización de técnicas propagandísticas para influir en la opinión pública extranjera o si la propaganda debería incluirse como parte de la diplomacia pública.

⁴³² Elaboración propia, siguiendo a RIORDAN, Shaun (2005). "Dialogue-based Public Diplomacy: a New Foreign Policy Paradigm?". MELISSEN, Jan. *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.180-195.

La propaganda es, tal vez, el tipo más viejo y destacado del uso de la información que los políticos han usado con los públicos.⁴³³ La propaganda política representa la forma más extrema del control sobre la información y su distribución como elemento coercitivo.

Por regla general, el mundo académico ve a la diplomacia pública como una extensión del término propaganda. Otros, en cambio, consideran que dichos conceptos son excluyentes. Así, Zaharna, por ejemplo, distingue entre el secretismo, la decepción y la coerción – propias de la propaganda – de la comunicación abierta, más característica de la diplomacia pública.⁴³⁴ A pesar de ello, dos características giran principalmente en torno a la propaganda: su bagaje histórico y la percepción popular de manipulación y engaño hacia las audiencias extranjeras.⁴³⁵

Según Welch, propaganda es “el intento deliberado de influir en las opiniones de una audiencia mediante la transmisión de ideas y valores para un propósito específico, conscientemente designado para servir a los intereses de los propagandistas y sus dirigentes políticos, ya sea directa o indirectamente”. Y continua afirmando que “la propaganda es distinta de la información, que busca transmitir hechos de manera objetiva, y también lo es de la educación, que espera abrir sus mentes de los estudiantes. El objetivo de la propaganda es justo lo contrario: persuadir a los sujetos o al público sobre un tema desde un punto de vista determinado y excluir el resto de opciones”.⁴³⁶

Sin embargo, otra definición de propaganda apunta a una diferenciación indirecta entre ambos conceptos, al describir a la propaganda como "un proceso que, mediante técnicas

⁴³³ ELLUL, Jacque (1973). *Propaganda*. New York: Vintage.

⁴³⁴ ZAHARNA, R. S. (2004). “From Propaganda to Public Diplomacy in the Information Age”. En KAMALIPOUR, Yahya R.; SNOW, Nancy (eds.). *War, Media, and Propaganda: A Global Perspective*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, p. 223.

⁴³⁵ De las connotaciones negativas asociadas a los nazis y los comunistas.

⁴³⁶ WELCH, David (1999). “Powers of Persuasion”. *History Today*, vol. 49, n° 8, agosto, pp. 24-26.

persuasivas, deliberadamente intenta asegurar a las audiencias antes de que puedan actuar libremente a los mensajes de los propagandistas”.⁴³⁷

Según Castells, “la diplomacia pública no es propaganda. Y no es la diplomacia del gobierno [...] La diplomacia pública es la diplomacia de la opinión pública, es decir, la proyección en el ámbito internacional de los valores e ideas del público”.⁴³⁸

Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española, en su acepción primera, define a la propaganda como la “acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores”, y en su cuarta acepción como la “asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc.”.⁴³⁹ Definiciones como ésta dificultan establecer una diferencia entre el término y la diplomacia pública.

La diplomacia pública y la propaganda son disciplinas con similares objetivos, pues ambas tratan de influir en las audiencias extranjeras, que nacieron en momentos históricos diferentes. Mientras que la propaganda nació en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, como una maquinaria al servicio del Estado, el término de diplomacia pública nació en el contexto de la bipolaridad reinante durante la guerra fría. Gullion consideraba más apropiado el término de diplomacia pública para contrarrestar los efectos negativos que tenía el término propaganda. Diplomacia pública implicaba la idea de rechazo a la propaganda. Más recientemente, tras los ataques del 11-S,

⁴³⁷ HENDERSON, Edgar H. (1943). “Toward a Definition of Propaganda”. *Journal of Social Psychology*, vol. 18, nº 1, p. 83. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00224545.1943.9921701>

⁴³⁸ CASTELLS, Manuel (2008). “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol 616, nº 1, p. 91. Disponible en: <http://annenbergl.usc.edu/Faculty/Communication%2520and%2520Journalism/~media/78.ashx> (acceso el 12 de agosto de 2012).

⁴³⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª edición. Madrid: Espasa, p. 1845.

Holbrooke escribió: “Llámalo diplomacia pública, o asuntos públicos, o guerra psicológica, o – si quieres ser franco – propaganda”.⁴⁴⁰

La distinción entre la propaganda y la diplomacia pública radica en el patrón de comunicación. Así, la diplomacia pública moderna debe ser una “calle de dos sentidos”; es la persuasión mediante el diálogo con los públicos extranjeros, mientras que la propaganda es la comunicación específica en un solo sentido, hacia una audiencia específica, con el objetivo de persuadir a las personas sobre un determinado asunto.⁴⁴¹

Así pues, la diplomacia pública se asemeja a la propaganda en que trata de persuadir a la gente qué pensar pero, al mismo tiempo, es diferente en el sentido de que diplomacia pública también escucha lo que la gente tiene que decir. Para Gregory, la diplomacia pública y la propaganda difieren “en su mayor énfasis en el diálogo de doble vía, en la construcción y el mantenimiento de relaciones, metas a largo plazo y medio plazo, y en el grado de libertad para deliberar que otorga a los sujetos”.⁴⁴²

La propaganda apela a emociones e ideas provocativas para conseguir una respuesta casi inmediata de manera unidireccional. Su eficacia se basa en que su objetivo principal es convencer, no escuchar, ignorando la posibilidad de respuesta de las audiencias objetivo. La propaganda se conforma con enviar mensajes que impacten emocionalmente a sus receptores, mientras que la diplomacia pública requiere una interacción entre el emisor y el receptor, aceptando, de este modo, que el mensaje original puede ser modificado en el proceso de comunicación.

⁴⁴⁰ HOLBROOKE, Richard (2001). “Get the message out”. *Washington Post*, 28th October, p. B07.

⁴⁴¹ La propaganda comunica directamente con los públicos foráneos sin tener en cuenta los canales oficiales diplomáticos.

⁴⁴² GREGORY, Bruce (2013). “Los estudios de comunicación política puede contribuir mucho a la diplomacia pública”. *El Molinillo*, n° 52, marzo de 2013, p. 17.

Leonard pone de relieve que la diplomacia pública es un eufemismo de la propaganda: “es una disciplina que tiene como propósito construir relaciones; comunicar nuestros puntos de vista; corregir malas interpretaciones y buscar áreas donde existan intereses compartidos”.⁴⁴³ La proliferación de la información en las sociedades actuales dificulta a los gobiernos su control y el uso de la misma para fines propagandísticos.⁴⁴⁴ Afirmar que, si queremos ir más allá de la propaganda, la diplomacia pública ha de hacer frente a diversos retos o desafíos:⁴⁴⁵

- Entender el público objetivo y comenzar desde donde están.⁴⁴⁶
- El flujo de información unidireccional es contraproducente.⁴⁴⁷
- Ir más allá de las formas intelectuales de comunicación.⁴⁴⁸
- Probar su relevancia.⁴⁴⁹

Pero no sólo propaganda y diplomacia pública difieren en el patrón de comunicación. También se encuentran diferencias en cuanto a los actores sobre los que recae la responsabilidad de cumplir sus acciones. Así, no cabe ninguna duda de que, en cualquier política propagandística, el papel del Estado es fundamental, es el actor principal, es quien dirige los mensajes para alcanzar los efectos deseados en la audiencia.

⁴⁴³ LEONARD, Mark et al. (2002). Op. cit., p. 8.

⁴⁴⁴ LEONARD, Mark; SMALL, Andrew; ROSE, Martin (2005). *British Public Diplomacy in the 'Age of Schisms'*. The Foreign Policy Centre. London, p. 6.

⁴⁴⁵ LEONARD, Mark; STEAD, Catherine; SMEWING, Conrad (2002). “Moving Beyond Propaganda”. *Public Diplomacy*. Op. cit., pp. 46-53.

⁴⁴⁶ Es muy complicado poner en práctica una diplomacia pública si no tiene oídos para las cuestiones que no quiere oír.

⁴⁴⁷ Con el fin de evitar hacer oídos sordos, es importante tener el mensaje correcto y la adecuada posición sobre un tema. Del mismo modo, para promocionar las relaciones mutuas, es conveniente trabajar estrechamente con instituciones de otros países, lo que implica un diálogo.

⁴⁴⁸ Es evidente que factores como la experiencia, emociones, imágenes... influyen en la respuesta de las personas a nuestros mensajes. El reto es pasar de facilitar información a “capturar la imaginación”.

⁴⁴⁹ Una forma de realizarlo es realizando diplomacia de nicho.

Sin embargo, para la diplomacia pública, el papel del Estado se diluye ante la emergencia de los diferentes actores no estatales, lo que ha contribuido a una pérdida de credibilidad de los Estados.

Tal y como establece Garrido, “mientras el requisito básico de la Propaganda descansa en la capacidad del Estado para manipular y controlar los flujos de información con el propósito de enviar mensajes “irrefutables” la Diplomacia Pública, por su parte, reconoce la imposibilidad que tiene cualquier Estado de controlar o influir de manera significativa sobre los crecientes flujos de información de que disponen los ciudadanos en la actualidad”.⁴⁵⁰

Aunque hay que reconocer que la diplomacia pública y la propaganda comparten un objetivo común – influir en las audiencias extranjeras – debemos admitir que el objetivo de la diplomacia pública es más ambicioso, ya que también busca crear relaciones duraderas. Sin embargo, la propaganda ignora esta posibilidad y mucho menos la posibilidad de interactuar con sus destinatarios. En este contexto, podríamos decir que la diplomacia pública sería una actividad propia del *soft power* mientras que la propaganda lo sería del *hard power*.⁴⁵¹

Antes de dar paso a otros aspectos relacionados con la diplomacia pública, conviene dejar claro que ésta no es lo mismo que los asuntos públicos (*public affairs*).

Así, mientras que la diplomacia pública puede decirse que se establece en el nivel estratégico, siendo más proactiva, los asuntos públicos se establecen en el nivel táctico, son más reactivos. Los asuntos públicos están más orientados hacia las audiencias

⁴⁵⁰ GARRIDO MELO, Claudio (2007). “Diplomacia pública y propaganda”. *Diplomacia*, nº 113, oct-dic. Santiago de Chile, p. 17.

⁴⁵¹ Aunque para Nye la diplomacia pública es la gestión del *soft power* de un país, otros autores, como Noya, piensan que la diplomacia pública va más allá del *soft power* al poder estar al servicio de cualquier aspecto de la política exterior. En NOYA, Javier (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Barcelona: Ariel, pp. 131-132.

nacionales y establece como máxima prioridad mantener una buena imagen de la organización o sus líderes y una buena relación con los medios de comunicación. Por su parte, la diplomacia pública está más orientada hacia los públicos internacionales, si bien toma conciencia de la cobertura mediática internacional.

Igualmente, como se estudiará más adelante, en el ámbito militar el concepto de guerra psicológica se ha utilizado como sinónimo de propaganda; sin embargo, parece estar obsoleto y, hoy en día, tienen más importancia las operaciones psicológicas (PSYOPS),⁴⁵² si bien éstas también están presentando una “metamorfosis” o evolución hacia las que se denominan operaciones de influencia.⁴⁵³ La diplomacia pública nunca ha tenido un lugar perfectamente definido en el seno de la burocracia de la Defensa. Si a ello le sumamos que existen doctrinas para la acción conjunta de las PSYOPS, dificulta aún más si cabe la diferenciación de cada las funciones de cada una de estas áreas.

5.2. Marca nación

La aparición de nuevos actores y nuevas fuentes de poder explica el giro hacia una nueva gestión de las relaciones internacionales, que trasciende la representación oficial del Estado para dirigir sus esfuerzos para influir en la opinión pública. Aparecen así en el nuevo escenario internacional compañías transnacionales, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales... capaces de desarrollar mensajes dirigidos a la comunidad internacional.⁴⁵⁴

Uno de los aspectos centrales de la diplomacia pública es la proyección y el control de las imágenes que de sí mismo tiene un país hacia el extranjero. Según van Ham, “la

⁴⁵² PSYOPS: *Psychological Operations*.

⁴⁵³ El Departamento de Defensa estadounidense creó el concepto “comunicación estratégica” como parte del esfuerzo por mejorar la coordinación entre las operaciones psicológicas militares, la diplomacia pública y los asuntos públicos.

⁴⁵⁴ RUBIO, Rafael (2011). “Diplomacia digital. Una introducción”. *Las relaciones internacionales en el tránsito al siglo XXI*. Cuaderno nº 44. Madrid: Escuela Diplomática.

globalización y la revolución mediática han provocado que cada Estado sea más consciente de sí mismo, de su imagen, de su reputación, de su actitud, resumiendo, de su marca”.⁴⁵⁵ Según el autor, establece cuatro razones principales por las que considera que es bueno crear una marca para una nación:

“(1) Los productos y los servicios han llegado a ser tan iguales que no pueden diferenciarse por su calidad, su fiabilidad o sus rasgos básicos. El *branding*⁴⁵⁶ añade emoción y confianza a estos “productos”, proporcionando pistas que hacen las decisiones más fáciles a los consumidores; (2) esta relación emocional entre la marca y el consumidor asegura la lealtad a la marca; (3) creando aspiraciones a un estilo de vida, el *branding* ofrece una especie de sucedáneo para los programas ideológicos y políticos que han perdido su relevancia; y, (4) la combinación de emociones, relaciones y estilo de vida (valores) permiten a una marca poner un precio a sus productos o servicios, los cuales difícilmente se distinguirían de los genéricos”.⁴⁵⁷

Como hemos visto, la diplomacia pública se organiza en distintos ámbitos, entre los cuales destacan las relaciones personales, la cultura, las relaciones económico-

⁴⁵⁵ Citado en IGLESIAS ONOFRIO, Marcela; MOLINA RABADÁN, David (2008). “La estrategia marca país en la sociedad Informacional: los casos de España y Ecuador”. *Historia Actual Online*, nº 16, primavera, p. 111. En <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/256/244> (acceso el 13 de agosto de 2012).

⁴⁵⁶ El *branding* es un anglicismo muy utilizado en mercadotecnia que hace referencia al proceso de construir una marca, mediante la administración estratégica de todos los activos vinculados, directa o indirectamente, al nombre y/o símbolo que identifican a la marca, influyendo en el valor de la marca, tanto para el cliente como para la empresa propietaria de la marca.

⁴⁵⁷ VAN HAM, Peter (2002). “Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR and IR Theory”. *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 31, nº 2, pp. 251. Disponible en: <http://mil.sagepub.com/content/31/2/249.full.pdf> (acceso el 14 de agosto de 2012).

comerciales, que representan el principal encaje con una iniciativa de *nation branding*.⁴⁵⁸

En este sentido, se puede considerar que el nexo de unión entre la diplomacia pública y la marca nación se debe a que ambas son dos de las estrategias de comunicación internacional que llevan a cabo los países con la finalidad de influir. Una marca nación es un producto de marketing,⁴⁵⁹ el verdadero arte del *branding* reside en que trata de redefinir la imagen propia que de sí tiene un país y moldear su identidad.

El concepto de marca nación o *nation branding* se atribuye a Simon Anholt en 1996 y puede ser definido como la presentación estratégica que un país tiene de sí mismo con el objeto de crear reputación mediante la promoción de los intereses sociales, políticos y económicos, dentro y fuera del país. Para Anholt, la marca nación tiene éxito cuando la marca es vivida por los ciudadanos, portavoces y recipientes del mensaje.⁴⁶⁰

Según Gudjonsson, la marca nación tiene lugar cuando “un gobierno o una compañía privada utiliza su poder para persuadir a quien tenga la capacidad de cambiar la imagen de una nación. *Nation branding* usa las herramientas del *branding* para alterar o cambiar el comportamiento, las actitudes, la identidad o la imagen de una nación de una

⁴⁵⁸ CULL, Nicholas (2008). “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. Vol. 616, nº 1, pp. 31-54. GILBOA, Eytan (2008). Op. cit., pp. 55-77.

⁴⁵⁹ Como producto de marketing, un posicionamiento de marca nación debe dar respuesta a preguntas sobre cómo nos ven el resto de países, cómo se ve a sí mismo dicha nación y cómo se percibe la experiencia en los diferentes sectores que se quieren internacionalizar.

⁴⁶⁰ ANHOLT, Simon (2003). *Brand New Justice: The upside of global branding*. Oxford: Butterworth-Heinemann, p. 123.

manera positiva”.⁴⁶¹ Según Fan, la marca nación hace referencia a las técnicas de comunicación de marketing y *branding* para promocionar la imagen de una nación.⁴⁶²

Por otra parte, la gran mayoría de autores coinciden en señalar que la marca⁴⁶³ debe centrarse en incrementar la competitividad de un territorio, favorecer la inversión extranjera o alcanzar un determinado posicionamiento geoestratégico. Del mismo modo, el *branding*⁴⁶⁴ requiere un planeamiento a largo plazo para construir y mantener una reputación positiva y competitiva tanto interna como externamente.⁴⁶⁵

Del mismo modo, aunque la mayor parte de los autores coinciden en que la diplomacia pública y el *branding* son conceptos complementarios, se pueden apreciar diferencias conceptuales entre la diplomacia pública y la marca nación.

Así, en primer lugar, la principal característica que define a los proyectos de marca es su enfoque holístico – la marca hace referencia a la movilización de todas las fuerzas de una nación para contribuir a la promoción de su imagen en el exterior –, mientras que la fortaleza de la diplomacia pública radica precisamente en aceptar y reconocer sus

⁴⁶¹ GUDJONSSON, Haider (2005). “Nation Branding”. *Place Branding*, 1, nº 3, pp. 285. Disponible en: <http://www.palgrave-journals.com/pb/journal/v1/n3/pdf/5990029a.pdf> (acceso el 4 de octubre de 2012).

⁴⁶² FAN, Ying (2006). “Nation Branding: What Is Being Branded? *Journal of Vacation Marketing*, vol. 12, nº 1, p. 6. Disponible en: <http://jvm.sagepub.com/content/12/1/5.full.pdf> (acceso el 8 de octubre de 2012).

⁴⁶³ Anholt y Hildreth desarrollaron el “hexágono de la imagen de una marca”, donde exponen las seis dimensiones que configuran la percepción de un país en el exterior: cultura, exportación, inmigración y gente, inversión, política y turismo. En ANHOLT, Simon; HILDRETH, Jeremy (2004). *Brand America: The Mother of All Brands*. London: Cyan Books.

⁴⁶⁴ Gudjonsson señala tres posicionamientos o actitudes fundamentales ante el *nation branding*: en primer lugar, la posición absolutista, que defiende la equiparación absoluta del *branding* corporativo con el *branding* territorial; en segundo lugar, la posición moderada, que si bien cree que las naciones no pueden seguir un proceso de marca, sí considera que las herramientas propias del *branding* pueden ser útiles para incrementar el valor de las marcas de las naciones; y, por último, la posición realista, que sostiene que las naciones no se pueden cambiar usando las técnicas del *branding*, debido a su naturaleza holística, fundamentada en muchos casos en el nacionalismo. En GUDJONSSON, Haider (2005). Op. cit., pp. 283-298.

⁴⁶⁵ DE SAN EUGENIO VELA, Jordi (2013). “Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales”. *Revista de Estudios Sociales*, nº 46, mayo-agosto, p. 148.

limitaciones. En segundo lugar, la marca nación acentúa la identidad del país y refleja sus aspiraciones, pero no puede ir más allá de las realidades sociales existentes.

Por su parte, la diplomacia pública se diferencia del *branding* en que, ante todo, siempre se realiza en un contexto estrechamente relacionado con la promoción⁴⁶⁶ y mantenimiento de las relaciones internacionales.⁴⁶⁷ Para ello, se necesita una estrategia de comunicación.⁴⁶⁸

Según la consultoría de comunicación Llorente y Cuenca, “la diplomacia pública y la gestión de la reputación pueden ser esas palancas de cambio para la acción política y la defensa de los intereses nacionales”.⁴⁶⁹

Si bien es cierto el gran peso que tiene la marca en la construcción y la proyección de la imagen nacional, no debemos olvidar que la técnica de *branding* aplicada a naciones deviene una reciente contribución de las ciencias sociales a la diplomacia pública, junto con el *soft power*,⁴⁷⁰ los medios de comunicación de masas, la opinión pública o las relaciones públicas, entre otras.⁴⁷¹

⁴⁶⁶ Baste como ejemplo el sol de Joan Miró, un símbolo que identificaba un programa promocional que transmitía el cambio y la modernización de España, tras cuarenta años de dictadura, con la finalidad de atraer a posibles inversores y fomentar la cultura y turismo nacionales.

⁴⁶⁷ MELISSEN, Jan (2005). Op. cit., pp. 23-24.

⁴⁶⁸ “Lo que no se cuenta, no existe” es una máxima de la comunicación. Esta máxima muestra claramente el camino de la promoción de la marca nación: darse a conocer.

⁴⁶⁹ Si España quiere seguir pensando que es “different” o seguir los estándares europeos, el cambio debe girar en torno a tres niveles: en primer lugar, un cambio de estilo de liderazgo; en un segundo nivel, habría que recuperar la confianza perdida internacionalmente; y, el tercer eje consistiría en la recuperación de los lazos y en la creación de comunidades de interés. En LLORENTE Y CUENCA d+i (2013). *Diplomacia Pública y Reputación: Ideas para España*. Informe Especial. Madrid: Llorente y Cuenca, pp. 4-5.

⁴⁷⁰ El reconocimiento es la clave, porque la percepción y la legitimación son partes esenciales del *soft power*, ya que a través del mismo se puede trabajar el poder de atracción y la configuración de las preferencias.

⁴⁷¹ GILBOA, Eytan (2008). Op. cit., p. 58.

5.2.1. Posibles modelos para la diplomacia pública y la marca nación

Por su parte, Szondi identifica cinco aproximaciones o modelos diferentes que explican la relación existente entre la diplomacia pública y la marca nación, que pasaremos a detallar brevemente.⁴⁷²

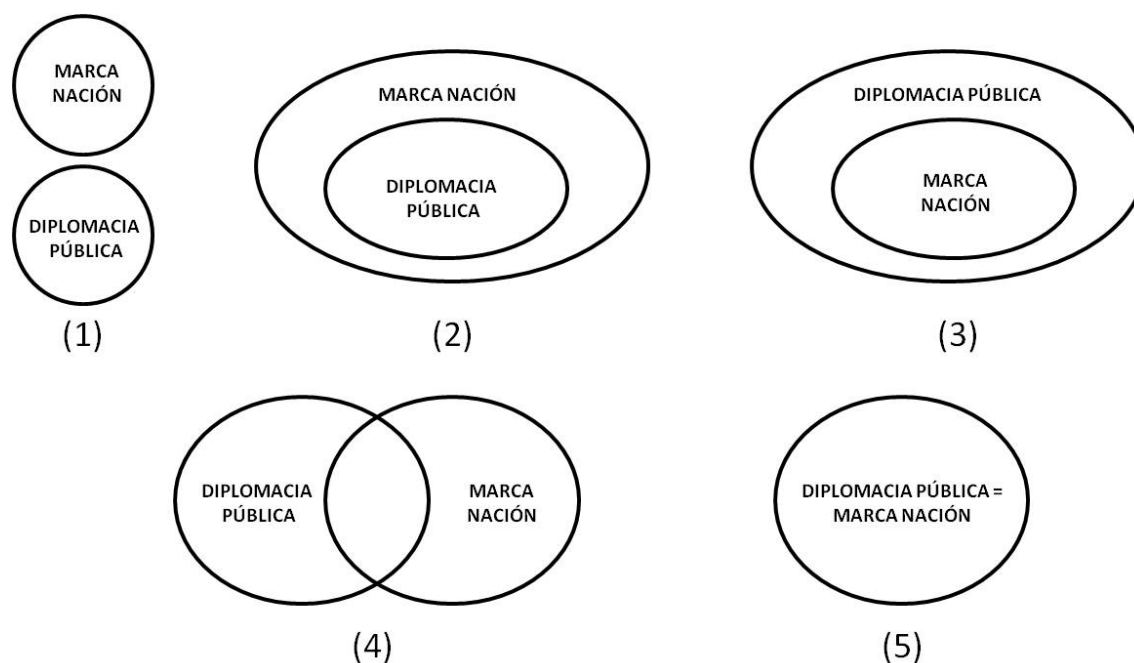


Figura 9. Posibles relaciones entre la diplomacia pública y la marca nación.⁴⁷³

Según Szondi, la primera de ellas considera que la marca nación y la diplomacia pública son dos conceptos diferentes. En este contexto, establece una serie de diferencias que permite clarificar el alcance de cada uno de los conceptos:

⁴⁷² SZONDI, Gyorigy (2008). *Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', pp. 14-30. Disponible en: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20081022_pap_in_dip_nation_branding.pdf (acceso el 28 de agosto de 2012).

⁴⁷³ *Ibid.*, pp. 14-15.

DIPLOMACIA PÚBLICA		MARCA NACIÓN
Objetivo	Promocionar los intereses políticos	Promocionar los intereses económicos
Contexto	Politizado, cuyas prioridades pueden cambiar con el cambio de gobierno	Despolitizado, acuerdo general entre los actores y partidos políticos
	Orientado a la identidad	Orientado a la imagen
	Dirigido por las relaciones internacionales y la cultura	Dirigido por el marketing y el consumismo
Dirigido a	Públicos/stakeholders activos	Masas/consumidores pasivos
	Ciudadanos	Consumidores (de imágenes, productos, lugares)
	Países clave geopolíticos	Aplicable a cualquier país, más universal
Dirección	Públicos extranjeros	Audiencias nacionales y extranjeras
Papel gubernamental	Iniciador/Emisor de mensajes → El gobierno controla el mensaje	Puede ser iniciador, pero raramente es el emisor (peligro de propaganda) → Escaso o ningún control del gobierno
Actores	Estatales y no estatales, gobierno, organizaciones gubernamentales, embajadas, Ministerios de Exteriores y Cultura, instituciones culturales, ONGs, diásporas	Agencias de viaje, grupos nacionales de turismo, exportadores, grupos comerciales, cámaras de comercio, multinacionales,
Estrategias	Establecimiento de relaciones	Gestión de la imagen
	Crear confianza	
	Énfasis en el contenido	Énfasis en los elementos simbólicos y visuales
	Enfoque descentralizado, actividades y estrategias ad hoc en cada país para cada audiencia	Enfoque centralizado, dirigida por la marca hacia una audiencia global y homogénea
	Centrada tanto en los elementos positivos como negativos que pueden conectar poblaciones y culturas	Sólo centrado en elementos positivos y “vendibles” de la población y cultura de un país
Tácticas	Ferias y festivales de cine internacionales, programas de intercambio, promoción de la lengua, aniversarios conmemorativos, artículos de autoridades en periódicos extranjeros, eventos	Eslogan y logo, publicidad nacional en canales de TV internacionales, patrocinio de páginas en revistas internacionales, e-marketing, webs, catálogos, visitas guiadas para prensa, pseudo-eventos
Medios	Medios de comunicación de masas menos importantes	Canal principal: medios de comunicación de masas
	Redes sociales cada vez más importantes	Medios de comunicación pasivos
	Presentar e interpretar la información	Publicidad de pago
Presupuesto	Gobierno	Sociedades públicas y privadas
Marco temporal	Continuo	Ad hoc, por campañas
Evaluación	A corto, medio y largo plazo	A largo plazo

Tabla 16. Diferencias entre la diplomacia pública y marca nación.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ Ibid., pp. 17-18.

Al considerar que la diplomacia pública es parte de la marca nación, distingue una serie de ventajas o beneficios, entre los que se encuentran hacer a la diplomacia pública más estratégica; facilitar la coordinación y el planeamiento estratégico; integrar la comunicación orientada a los públicos extranjeros; incrementar la competitividad de la nación, etc.⁴⁷⁵ Pero este enfoque también presenta ciertos inconvenientes, entre los que destacan el hecho de suponer un empuje hacia la inversión; animar a crear impactos a corto plazo que puede generar falsas expectativas, hecho que puede dividir más que unir a la población; simplificar demasiado el verdadero significado de un país a eslóganes demasiado pegadizos, lo que lleva a la superficialidad o a un exceso de confianza basado en los símbolos, donde las imágenes adquieren más valor que la realidad.⁴⁷⁶

El enfoque que defiende que la marca nación es parte de la diplomacia pública es menos extendido en el mundo académico pero, en la práctica, son bastantes los gobiernos que lo siguen. Como aspectos positivos de esta aproximación: permite aprovechar la red de embajadas, las cuales pueden centrarse en una dimensión de la marca nación; proporciona estabilidad y continuidad al *branding*, al no haber casi movilidad en los puestos ocupados por los diplomáticos; proporciona coordinación y el liderazgo necesario; y, corrige los efectos de un *branding* negativo efectuado por otros gobiernos o instituciones.⁴⁷⁷ Sin embargo, esta aproximación tampoco está exenta de inconvenientes: la marca nación puede ser malentendida por los funcionarios del gobierno, que podrían considerarla como propaganda o publicidad; la marca nación podría perder su eficacia debido a la burocracia del gobierno con procesos decisorios lentos y la falta de responsabilidad; la iniciativa puede politizarse y la marca nación

⁴⁷⁵ Mejorar las habilidades comunicativas de los diplomáticos, generar cobertura mediática, tanto nacional como internacional, dar visibilidad a la diplomacia pública, ofrecer “aire fresco” para conseguir influir en las audiencias extranjeras o servir de retroalimentación para los programas de diplomacia pública mediante la investigación de mercado son otras de las ventajas de este enfoque. *Ibid.*, pp. 19-20.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, pp. 21-22.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, pp. 23-24.

convertirse en luchas políticas internas al no haber acuerdo entre los partidos políticos, lo que perjudicaría el lanzamiento de la marca, evitando la continuidad de las acciones realizadas por gobiernos anteriores; y, por último, la marca nación puede interpretarse como una promoción encubierta del gobierno.⁴⁷⁸

La siguiente aproximación estudia a la diplomacia pública y la marca nación como conceptos diferentes, pero superpuestos. Aquí, la creación de una imagen nacional es compartida, un objetivo común es crear una imagen positiva de la nación. Pero el aspecto central de este enfoque y objetivo último es que ambos conceptos deben centrarse en conseguir establecer relaciones duraderas, en lugar de una comunicación de doble sentido, en el caso de la diplomacia pública, y la creación de la imagen, en el caso de la marca nación. En este contexto, la comunicación ha de entenderse como un medio más que como un fin para mantener estas relaciones.⁴⁷⁹

Por último, el último enfoque es considerar que ambos términos son sinónimos y, por tanto, cubren la misma actividad: la promoción de la nación con el objetivo de crear imágenes positivas de la misma. No obstante, este modelo es el menos beneficioso de todos porque ningún concepto podría utilizarse con sus ventajas, al ignorar las características diferentes de cada uno de ellos.⁴⁸⁰

Szondi finaliza su estudio con la conclusión de que será necesaria más integración y más cooperación no solo entre la diplomacia pública y la marca nación, para conseguir una mayor sinergia, sino también entre los profesionales y el mundo académico de ambas esferas para reforzar las bases teóricas y prácticas de cada una de ellas.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ Ibid., pp. 25-26.

⁴⁷⁹ Ibid., pp. 26-27.

⁴⁸⁰ Ibid., p. 30.

⁴⁸¹ Ibid., p. 38.

5.3. Comunicación estratégica

Este concepto, en cierto modo, no es nada nuevo, pues la comunicación de los asuntos públicos ya recorría en el siglo XVI la obra de Maquiavelo:

“Nada hace tan estimable a un príncipe como las grandes empresas y el ejemplo de raras virtudes [...] También concurre en beneficio del príncipe el hallar medidas sorprendentes en lo que se refiere a la administración [...] Y cuando cualquier súbdito hace algo notable, bueno o malo, en la vida civil, hay que descubrir un modo de recompensarlo o castigarlo que dé amplio tema de conversación a la gente”.⁴⁸²

Hoy en día, nadie duda de que los medios de comunicación son un instrumento esencial para influir en la opinión pública internacional y el canal más apropiado para difundir los mensajes políticos a audiencias extranjeras, ya que condicionan la actividad diplomática⁴⁸³ al ser fuentes principales para generar imágenes que sobre un país o institución pueda tener una población, al mismo tiempo que sirven de “pulsómetro” de la opinión pública. En este sentido, el gobierno debe desarrollar comunicaciones estratégicas eficaces para mantener un diálogo con todos los actores que actualmente participan en el sistema internacional.⁴⁸⁴ Para ello, entre sus herramientas, cuenta con la diplomacia pública.

⁴⁸² MAQUIAVELO, Nicolás. Op. cit., p.59.

⁴⁸³ El cuerpo diplomático sigue siendo reacio con los medios de comunicación, a pesar de ser consciente de su importancia, y manifiesta diversos obstáculos, tales como la falta de capacidad de respuesta, el rechazo de los portavoces a las intervenciones públicas, la deficiente y discriminatoria atención a los corresponsales extranjeros y la ausencia de sistemas de evaluación de impacto de las acciones comunicativas. En LA PORTE, Teresa (2007). Op. cit., pp. 48-49.

⁴⁸⁴ De este uso gubernamental de los medios de comunicación, se deduce que el verdadero poder radica en el diálogo y la confianza que se genera en el exterior, lo que nos lleva a nuevas formas de comunicación política, acercando el estudio de las relaciones internacionales desde una perspectiva comunicativa, alejándose de la clásica teoría realista. Desaparece el debate y la confrontación de ideas, valores e intereses y se busca la imagen, el momento mediático, la frase directa, el eslogan. Así, desaparece la frontera entre política nacional e internacional y, por lo tanto, se reduce, si no se elimina, la brecha

Así pues, diplomacia pública y comunicación están intrínsecamente relacionadas. Sin comunicación no es posible la diplomacia pública, ya sea para definir las estrategias o para las acciones de la marca país. Según Gilboa, “la diplomacia ha caído bajo el escrutinio de los medios de comunicación y la opinión pública”.⁴⁸⁵

Esta relación no está exenta de críticas, ya que genera un nuevo modelo de negociación. En este sentido, Manfredi afirma que le ha llegado su tiempo al primer punto de los catorce propuestos por el presidente Wilson para el mantenimiento de la paz: “Acuerdos abiertos negociados abiertamente, tras los cuales no habrá acuerdos privados internacionales de ninguna clase, sino que la diplomacia actuará siempre con luz y taquígrafos y ante la opinión pública”.⁴⁸⁶ Sin embargo, un exceso de transparencia también puede conducir al fracaso en las negociaciones si alguno de los actores implicados en las negociaciones (negociadores, periodistas o audiencias) conocen las condiciones límites de las mismas.

La comunicación es una herramienta fundamental en la acción exterior del Estado y para su prestigio.⁴⁸⁷ La revolución en este campo ha supuesto la aparición de nuevos paradigmas en la comunicación y en las relaciones entre los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica.

existente entre información nacional e internacional. Asimismo, la generalización de la democracia centrada en los medios pone de manifiesto la importancia de la comunicación en el sistema internacional. En HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco Javier (2009). “La importancia de la comunicación para el Gobierno en el nuevo sistema internacional”. *Congreso Internacional “Presente, Pasado y Futuro de la Democracia”*. XVI semana de Ética y Filosofía Política, 20-23 de abril. Murcia. Disponible en: <http://congresos.um.es/sefp/sefp2009/paper/view/3661/3641> (acceso el 16 de julio de 2012).

⁴⁸⁵ GILBOA, Eytan (2008). Op. cit., p. 55.

⁴⁸⁶ MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2012). “Comunicación estratégica y diplomacia pública”. En MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática nº 18. Madrid: Escuela Diplomática, p. 40.

⁴⁸⁷ La diplomacia pública es un cauce de comunicación muy valioso que alimenta el debate y pone en relación a ciudadanos y políticos, fortaleciendo, de este modo, las estructuras democráticas. En este sentido, Dominique Wolton establecía que “la comunicación es uno de los símbolos más brillantes del siglo XX; su ideal, aproximar a los hombres, los valores y las culturas, compensa los horrores y las barbaries de nuestra época”. En WOLTON, Dominique (2000). *Pensar la comunicación*. Buenos Aires: Prometeo, p. 21.

Si la finalidad última de la diplomacia pública es influir sobre el comportamiento de un gobierno extranjero indirectamente y en las actitudes de sus ciudadanos, la estrategias de comunicación son el instrumento necesario para transmitir esas acciones, las cuales han de adaptarse a las nuevas estructuras. Sin comunicación estratégica, no es posible la diplomacia pública.

Leonard, Stead y Swewing hablan de comunicación estratégica cuando vinculan la diplomacia pública con el planeamiento de campañas de comunicación proactivas.⁴⁸⁸

Según Manfredi, la diplomacia pública se trata de una diplomacia mediática en la que deben establecerse estrategias de comunicación.⁴⁸⁹ Así pues, se puede afirmar que la comunicación es fundamental en las estrategias de la diplomacia pública. En este contexto, se puede ir más allá ya que, tal y como señala La Porte, “lo importante en diplomacia pública es tanto lo que se dice, el contenido del mensaje en sí, como de qué manera lo percibe la audiencia”.⁴⁹⁰

La interacción entre la diplomacia pública y la comunicación estratégica, junto a la diversidad de actores que intervienen en las relaciones internacionales, configuran lo que algunos autores denominan nueva diplomacia pública.⁴⁹¹ Según Manfredi, “la comunicación internacional adquiere un peso específico cuando se incardina en la estrategia del gobierno [...] se requiere comprender la comunicación estratégica en cinco dimensiones”.⁴⁹²

⁴⁸⁸ LEONARD, Mark et al. (2002). Op. cit., p. 7.

⁴⁸⁹ MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011). “Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública.” *Comunicación y Sociedad*, vol. XXIV, nº 2, pp. 199-225.

⁴⁹⁰ LA PORTE, Teresa (2007). Op. cit., p. 32.

⁴⁹¹ La inmediatez, la falta de control de la información por los Estados y la facilidad de uso de las nuevas tecnologías hacen que algunos autores denominen a la nueva diplomacia pública como diplomacia social.

⁴⁹² MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2012). Op. cit., p. 42.

- Interpretación activa del entorno, que consiste en el conocimiento mediante herramientas de medición de la opinión pública, análisis de tendencias y sociología de los países.
- Método de trabajo, ya que es necesario para obtener un objetivo. Así, la comunicación estratégica se encarga del planeamiento, desarrollo, ejecución y evaluación de los proyectos.
- Posicionamiento, que consiste en determinar la percepción de nosotros por otros actores; se trata de la reputación que se adquiere.
- *Storytelling*, que hace referencia a la estrategia capaz de crear y desarrollar discursos, narrativas e imágenes. A la hora de ponerse en práctica, es necesario revisar sus contenidos y analizar los resultados alcanzados.
- Marco de coherencia y evaluación, que nos permite analizar la consistencia de nuestros mensajes y de las decisiones en materia de política exterior

A pesar de que la comunicación estratégica se estudiará más en profundidad posteriormente, merece especial atención la importancia que el propio Gobierno concede a la misma al incluir en la Directiva de Defensa Nacional de 2012 que:

“La defensa de España debe ser asumida por todos los españoles como asunto de indudable trascendencia, de la que depende, junto a la independencia, la soberanía y la integridad territorial, la paz, la libertad, el respeto a nuestros intereses y la propia prosperidad. Una defensa eficaz exige la participación ciudadana, única fórmula para otorgarle continuidad y profundidad a las políticas. Por ello, se acentuará el esfuerzo en el desarrollo de una comunicación estratégica de la defensa que tendrá como finalidad

fomentar una conciencia de defensa de España y, en más profundidad, una cultura de la defensa”.⁴⁹³

5.4. *Public Affairs*

Como veremos más adelante, la comunicación estratégica conlleva sincronizar las actividades de diferentes disciplinas para unificar mensajes y narrativa, entre las que se encuentran la diplomacia pública y *public affairs*.⁴⁹⁴ Por ello, es conveniente, e interesante a la vez, comparar ambos términos de cara a establecer sus diferencias.

Por una parte, las operaciones y los responsables de *public affairs* tratan de cubrir la necesidad informativa que demandan los medios y la población de manera precisa y oportuna, puesto que, en las sociedades democráticas, el acceso a la información es un derecho.⁴⁹⁵

Así, el propósito principal de *public affairs* es el de informar y la audiencia objetivo suele ser la población nacional. Por su parte, como ya hemos visto, la diplomacia pública trata de dar forma a los mensajes enviados a los diferentes públicos, para modificar o cambiar sus opiniones, acciones y percepciones en consonancia con los objetivos nacionales. Así pues, en este caso, el principal objetivo de la diplomacia pública es influir en las audiencias y en los líderes de las naciones extranjeras.

Public Affairs es responsable de estrechar las relaciones de trabajo con los periodistas y otros representantes de los medios de comunicación nacional e internacional, incluyendo blogueros, que se mueven en el difuso terreno a caballo del mundo periodístico y de la ciudadanía. En el ámbito militar, cabe destacar que el área de *public*

⁴⁹³ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2012). Op. cit., p. 6.

⁴⁹⁴ La traducción directa y literal sería “asuntos públicos”, si bien en España no está siendo utilizado por los profesionales. De ahí, que se mantenga su acepción original en el texto de la tesis.

⁴⁹⁵ Nuestra Constitución, en su artículo 20, apartado 1.d), reconoce y protege el derecho a “comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.

affairs produce numerosos productos – periódicos de difusión interna, revistas, redes de televisión y radio – al mismo tiempo que realiza un seguimiento de los productos elaborados por los periodistas, en aras de obtener una valoración de nuestro trabajo.

En relación con la comunicación estratégica, hay que destacar que *public affairs* no es, en sí misma, “estratégica” en el sentido clásico de la palabra. Sin embargo, la diplomacia pública actúa en defensa de los intereses nacionales pues, al fin y al cabo, es su razón de ser: la diplomacia pública es estratégica.⁴⁹⁶

La diplomacia pública puede cambiar sus mensajes, sus audiencias objetivo, el *timing* y los medios mucho más que *public affairs*, ya que debe presentar la información de una manera objetiva. La eficacia de la influencia estratégica que proporcionan la diplomacia pública, las operaciones psicológicas y *public affairs* dependerá, en gran medida, de la sinergia de cada una de estas disciplinas. De estas tres disciplinas, las actividades de *public affairs* se distinguen por no centrarse en dirigir o manipular las acciones o las opiniones públicas. *Public affairs* no puede utilizarse como herramienta para la decepción militar o como desinformación para las audiencias nacionales o extranjeras.

Sin embargo, la diplomacia pública y *public affairs* pueden usar sus diferencias para crear sinergias y una mayor eficacia en aras de una estrategia común. La clave está en la diferencia entre la coordinación y la complementación. Una acertada coordinación evitaría la duplicidad de esfuerzos.⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ HELLER, Ken S.; PERSSON, Liza M. (2009). “The Distinction Between Public Affairs and Public Diplomacy”. En SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. Op. cit. 228.

⁴⁹⁷ La coordinación debería limitarse a establecer prioridades. Sin embargo, esta coordinación no está exenta de problemas. Así, por ejemplo, la objetividad de *public affairs* para presentar la información puede ir contra la actividad de la diplomacia pública a la hora de “vender” la imagen de un país (realidad frente a percepción), socavando los esfuerzos para generar y usar el *soft power*.

Al mismo tiempo, ambos conceptos están avocados a complementarse, pues la presentación sesgada de la información puede repercutir negativamente en la credibilidad. Tal y como escribe Nye, "las acciones hablan más que las palabras y la diplomacia pública que parezca ser un mero escaparate para la proyección del poder es poco probable que tenga éxito".⁴⁹⁸

6. LA DIPLOMACIA PÚBLICA EN PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

La diplomacia pública está vinculada a la política exterior de cada nación. Los profesionales de la diplomacia pública y el mundo académico han establecido diferentes clasificaciones de la diplomacia pública en función de los factores de análisis: dimensión temporal, diseño de las instituciones, medios y fines, etc. De este modo, cada Estado selecciona el modelo, con sus factores e instrumentos, y diseña sus estrategias más acordes a sus intereses.

A continuación, antes de pasar a analizar el caso español, se hace un breve recorrido por las diferentes aproximaciones que los países de nuestro entorno realizan respecto a la diplomacia de defensa.

6.1. Estados Unidos

Estados Unidos es la nación pionera de la diplomacia pública. Fue donde nació y se desarrolló el concepto y donde se ha estudiado con mayor profundidad, tanto por profesionales como académicos. La definición primigenia ya se ha descrito con

⁴⁹⁸ NYE, Joseph S. (2004). "Public Diplomacy in the 21th Century". *The Globalist*. Disponible en: <http://www.theglobalist.com/public-diplomacy-in-the-21st-century> (acceso el 5 de mayo de 2012).

anterioridad y, sólo con el paso del tiempo, se ha ido adaptando o modificando según las necesidades.

Desde sus comienzos, el modelo estadounidense siguió los preceptos del realismo político y se centra en llevar a cabo acciones a medio plazo para exportar su *American way of life* por todo el mundo. Actualmente, Estados Unidos debe cambiar la percepción que el mundo tiene de ellos como garante de la seguridad internacional. Si bien los atentados terroristas del 11-S consiguieron ganarse la simpatía de Occidente, con la “guerra al terror”, la guerra de Irak o la imagen del presidente Bush volvieron a perder su credibilidad ante la opinión pública mundial, sobre todo, en los países islámicos.

El modelo estadounidense de diplomacia pública se basa en un sistema muy descentralizado. Dispone de una división en el Departamento de Estado y lleva a cabo sus acciones a través de las embajadas y consulados.

6.2. Reino Unido

El concepto de diplomacia pública fue definido en 2003 por la *Public Diplomacy Strategy Board* como “el trabajo que tiene por objeto influir de forma positiva, mediante el establecimiento de relaciones y asociaciones, en las percepciones de los individuos y organizaciones en el extranjero como apoyo a la consecución de los objetivos definidos por el gobierno del Reino Unido”.⁴⁹⁹ Posteriormente, en 2005, el informe *Lord Carter* establecía que la diplomacia pública era “el trabajo orientado a informar y comprometer a individuos y organizaciones extranjeras, para mejorar la comprensión y fortalecer la influencia del Reino Unido de forma coherente con los objetivos gubernamentales a

⁴⁹⁹ UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS (2006). *Public Diplomacy*. Foreign Affairs Committee. Third Report of Session 2005-06. London: The Stationery Office Limited, p. 12. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmfaff/903/903.pdf> (acceso el 29 de septiembre de 2010).

medio y largo plazo”.⁵⁰⁰ Sin embargo, la definición fue simplificada para limitarse al “proceso de alcanzar los objetivos estratégicos del Reino Unido estableciendo contactos con los públicos extranjeros”.⁵⁰¹

En este caso, la gestión de la diplomacia pública británica está, en gran parte, en manos de una extensa red de agentes públicos y privados, ajena a los organismos del Ministerio de Exteriores que realizan acciones estratégicas a corto, medio y largo plazo. Es ésta, la gran cantidad de actores en materia de gestión de la imagen del país, la principal característica que define el modelo británico de diplomacia pública.⁵⁰²

No obstante, la *Foreign & Commonwealth Office* (FCO) es la encargada de coordinar las acciones de la diplomacia pública británica. Partiendo de la premisa de que es necesaria la identificación de un actor público único para cada actividad, la FCO cuenta con tres direcciones generales: *Press & Digital*, encargada de la jefatura de prensa y de la diplomacia digital; *Internal Communications*, responsable de la comunicación interna del departamento;⁵⁰³ y, *Communications & Engagement*, de la que depende la Unidad de Diplomacia Pública.

Es precisamente esta última dirección general, *Communications & Engagement*, desde donde se lleva toda la actividad relacionada con la reputación, entendida como la detección de líderes de opinión e individuos cualificados en política exterior.

⁵⁰⁰ LORD CARTER OF COLES (2005). *Public Diplomacy Review*. December.

⁵⁰¹ UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS (2007). *Foreign and Commonwealth Office Annual Report 2006-07*. London: The Stationery Office Limited, p. 76. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfaif/50/50.pdf> (acceso el 29 de septiembre de 2010).

⁵⁰² Así, por ejemplo, el *British Council* es la punta de lanza de la diplomacia cultural británica, ya que dispone de casi las tres cuartas partes del presupuesto de financiación externa. Por su parte, el *BBC World Service* o el *British Satellite News* contribuyen a la imagen del país mediante la difusión de noticias. Del mismo modo, *VisitBritain* contribuye a la difusión del turismo y la diplomacia de intercambio.

⁵⁰³ El Reino Unido concede una importante elevada a la comunicación interna, pues es una preocupación constante mantener informados a todos sus empleados en materia de política exterior, de manera especial a aquéllos que desempeñan sus funciones en el exterior.

Del mismo modo que ocurre con Estados Unidos, en el Reino Unido todavía tiene un importante peso su pasado colonial. Para paliar sus efectos, la FCO delega un gran poder en sus embajadas y consulados, los cuales trabajan por sus propios territorios, definen sus prioridades y trabajan por conseguir más fondos. Actualmente, la diplomacia pública británica está centrada en un gran esfuerzo común – la llamada *Great Campaign* – jugando con el nombre del país y diversos vectores detectados sobre los que actuar.⁵⁰⁴

6.3. Francia

Francia es el país de la cultura por excelencia. Su potencial proviene de los siglos XVII y XVIII. A pesar de que Francia también pueda tener un papel destacado en otros campos, como puede ser el científico, en 1983 decidió apostar por una diplomacia cultural basada en el *Project Culturel Exterieur de la France*, dando menos relevancia a su pasado imperialista y poderío militar para volcarse en el mundo de la comunicación y, en concreto, en los programas audiovisuales.

Hoy en día, Francia ha establecido la diplomacia pública como uno de los ejes vertebradores de su política exterior. Para ello, el *Ministère des Affaires Étrangères et Européens* dispone de dos direcciones generales: la *Direction Générale des Affaires Politiques et de Sécurité*, encargada de la diplomacia tradicional, de la que dependen las distintas áreas geográficas y la red de embajadas y consulados; y, la *Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats*, encargada de la ayuda al desarrollo, las relaciones internacionales económicas, las relaciones con la sociedad civil y la diplomacia cultural.

⁵⁰⁴ En concreto, son 11 los vectores sobre los que se centra la diplomacia pública británica. Así, el lema de esta “Gran Campaña” va variando: “Innovation is Great... Britain”, “Tourism is Great... Britain”, etc.

Además, cuenta con una *Direction de la Communication et du Porteparolat*, responsable de la comunicación estratégica y la jefatura de prensa, y de una unidad de diplomacia digital, encargada de la *social media* no solo en francés sino también en otros idiomas.

La apertura al exterior y el mundo universitario también son aspectos sobre los que Francia basa su diplomacia pública. Al igual que el Reino Unido, como herencia de su pasado colonial, Francia también impulsa la *francophonie*, en alusión a los países que utilizan el francés como lengua oficial o en su uso diario.⁵⁰⁵ De hecho, el Informe Legros⁵⁰⁶ proponía, entre otras medidas, reforzar el conocimiento de otros idiomas y culturas foráneas en Francia, realizar políticas de intercambio de estudiantes y científicos, o cambiar las actitudes de la clase política para mitigar los efectos negativos de su imagen en el exterior.

Así pues, la gestión de la diplomacia pública francesa se basa fundamentalmente en la cultura, de forma centralizada, a través de su ministerio de Exteriores y otros organismos subordinados a éste.

6.4. Alemania

A pesar de que actualmente Alemania tiene la imagen de ser el motor de Europa, debe seguir combatiendo la imagen de su pasado nazi y de sus intervenciones en las guerras mundiales, donde el Ministerio de Defensa alemán juega un papel muy importante para eliminar por completo cualquier posible reminiscencia.

⁵⁰⁵ El Institut Français es el encargado de la política cultural francesa en el extranjero, mientras que el Liceo Francés es el responsable de la cooperación al desarrollo y la educación.

⁵⁰⁶ LEGROS, Claude (1993). *L'image de la France a l'étranger et ses conséquences économiques*. París: Conseil Économique Social et Environnemental.

El peso de la diplomacia pública germana descansa en el Ministerio de Exteriores,⁵⁰⁷ aunque también concede un peso significativo a las fundaciones políticas y a las cámaras de comercio. El sistema político federal alemán otorga competencias a los *länder* en materia de cultura y educación, si bien es el Estado federal quien asume la responsabilidad de las acciones de comunicación estratégica y diplomacia pública. En este sentido, para el fomento de la diplomacia cultural, cuenta con el *Goethe Institut*,⁵⁰⁸ además de programas de intercambio y desarrollo.

Alemania plantea una estrategia de doble efecto. Así, en primer lugar, la diplomacia pública alemana comunica y explica las decisiones adoptadas, tanto en la política nacional como en la exterior, para su mejor comprensión, lo que tendría efectos a corto plazo. En segundo lugar, con la finalidad de atraer la atención a otros actores, Alemania también promueve aspectos culturales, el intercambio y la investigación, la innovación... tratando de obtener resultados a largo plazo.

Las tres dimensiones a las que Alemania dirige sus esfuerzos para mejorar su imagen son la político-social, la económica y tecnológica, y la emocional y artística. De este modo, la diplomacia pública germana fomenta la imagen de una Alemania abierta, moderna, creativa y hedonista, poniendo el acento en los avances tecnológicos y el arte de vanguardia, con imágenes arquitectónicas y de diseño modernas.

⁵⁰⁷ El Ministerio de Relaciones Exteriores define a la diplomacia pública como la suma de todas las actividades de comunicación exterior dirigidas a élites o líderes de opinión, pero también a la opinión pública general que, a largo plazo, tienen por objeto influir de manera positiva en la imagen y la percepción de Alemania. A corto plazo, la diplomacia pública acompaña y posibilita la política interior y exterior alemana. AUER, Claudia; SRUGIES, Alice (2013). *Public Diplomacy in Germany*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press, p. 18.

⁵⁰⁸ Además del fomento de la lengua alemana, lleva a cabo actividades para mitigar el pasado nazi, entre las que destaca la *Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research*, junto con Israel, Reino Unido y Suecia.

7. DIPLOMACIA PÚBLICA EN ESPAÑA

Al igual que en otras disciplinas, los autores españoles que han abordado la diplomacia pública son escasos. Por citar alguno de ellos, destacan Juan Luis Manfredi o Javier Noya, quienes han profundizado sobre el concepto desde una perspectiva nacional. Fijando la vista en los objetivos que persigue la diplomacia pública, según Manfredi:

“La diplomacia pública tiene como objetivo el ejercicio de la influencia por parte de una entidad sobre un público extranjero mediante el desarrollo de estrategias de comunicación que incluyen los programas educativos, informativos y entretenimiento. En caso de que sean instituciones públicas, la diplomacia pública complementa la acción exterior y, para que sea exitosa, debe ser coherente con las prácticas desarrolladas en la diplomacia convencional. En otros casos, tales como las organizaciones no gubernamentales o los individuos, la actividad diplomática se centra en la circulación de las ideas con el objeto de atraer recursos, personas o presionar en el diseño de las políticas públicas”.⁵⁰⁹

De esta afirmación, se deduce que Manfredi tiene en cuenta a los diferentes actores que hoy en día tienen capacidad de influir en el poder político: por una parte, hace mención a las instituciones públicas, las cuales complementan la acción exterior de España; y, por otra, cita a las ONGs e individuos, si bien su actividad diplomática se centra en la circulación de ideas, no en la política exterior nacional.

⁵⁰⁹ MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011). “Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública”. *Comunicación y Sociedad*, vol. XXIV, nº 2, p. 211.

No obstante, dado que la diplomacia pública no se reduce únicamente a las acciones culturales en el exterior sino que también debe atender a otros aspectos, tales como los económicos o políticos, para Manfredi “las estrategias de diplomacia pública tienen que ser lideradas por la Presidencia del Gobierno y no por un Ministerio”.⁵¹⁰

Por su parte, Javier Noya se centra en la administración pública al estimar que “el objetivo fundamental de la diplomacia pública siempre es influir sobre el comportamiento de un gobierno extranjero de forma indirecta, ejerciendo influencia sobre las actitudes de sus ciudadanos”.⁵¹¹

En este sentido, alinear la acción exterior con los mensajes para influir en las audiencias extranjeras, Noya señala la necesidad de establecer una agencia de coordinación entre los actores con vocación internacional: Presidencia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía, Instituto de Comercio Exterior y aquéllos otros fuera del ámbito gubernamental.⁵¹²

La diplomacia pública solo es eficaz cuando es un medio más al servicio de unos fines estratégicos con los que debe ser coherente, al igual que lo debe ser la política exterior. Así, para establecer una estrategia para nuestra diplomacia pública, Noya establece una serie de dimensiones, que oscilan entre dos polos del espectro:

⁵¹⁰ Ibid., p. 221.

⁵¹¹ NOYA, Javier (2007). Op. cit., p. 93.

⁵¹² Ibid., p. 448.

DIMENSIONES	POLO A	POLO B
Intereses	Particularismo	Universalismo
Posicionamiento	Global	Nicho
Objetivo y recursos	Comunicación de masas	Líderes de opinión
Cultural	Cultura	Educación
Instituciones	Estado	Sociedad civil
Mensajes	Unidad	Diversidad
Grado de cooperación	Nacional	Internacional

Tabla 17. Espectro de las dimensiones de la diplomacia pública.⁵¹³

Por su parte, Manfredi considera cinco factores para que la diplomacia pública española tenga éxito:⁵¹⁴

1. Identificar y diferenciar las culturas, las ideas y las normas de aplicación para cada país.
2. Conectar con los intereses de los ciudadanos en el exterior.
3. Trabajar conjuntamente y dialogar con todos los actores, incluida la sociedad civil.
4. Considerar y valorar la geosestrategia digital, donde Internet y los nuevos medios reconfiguran la esfera pública.
5. Establecer un sistema de evaluación y análisis.

En cualquier caso, se pueden establecer tres objetivos principales perseguidos por la diplomacia pública: en primer lugar, el desarrollo económico mediante el reconocimiento de la marca nación e impulsar el comercio exterior, donde prima una buena gestión de la imagen y de la reputación; en segundo lugar, el refuerzo de la

⁵¹³ NOYA, Javier (2006). Op. cit., p.28.

⁵¹⁴ MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2013). “Estrategia y diplomacia pública: el tiempo de la política”. *El Molinillo*, nº 52, marzo de 2013, pp. 5-7.

identidad, acentuada mediante las acciones que se proyectan al extranjero; y, en tercer lugar, el aumento de la influencia en los públicos foráneos.⁵¹⁵

España puede y debe desarrollar una diplomacia pública coherente, consistente y creíble que, junto a unos ejes centrales (donde destacan las políticas de marca-país y de comunicación), permita su desarrollo adaptada a cada país. En el nivel local, y coordinados por las embajadas, la diplomacia pública no sólo debe saber adecuarse a las características socio-culturales del país, sino también retroalimentarse con la multiplicidad de actores públicos y privados que proyectan a España en el exterior al margen de los gobiernos: diplomacia empresarial o corporativa, profesional y del mundo colegial, universitaria y del mundo del conocimiento, de los medios de comunicación, etc. Pero, para ello, hay que vencer la desconfianza que suscitan los gobiernos y los diplomáticos.⁵¹⁶

El modelo español de diplomacia pública se puede decir que se halla a caballo entre el modelo francés y el británico. Es precisamente la cultura lo que comparte con el modelo francés. España ha ido incorporando en los últimos años el enfoque de diplomacia pública en los diversos instrumentos de su acción exterior.⁵¹⁷ De ahí, que la diplomacia cultural sea un instrumento muy importante para ejercer el *soft power*, para persuadir e influenciar. Sin embargo, a diferencia de la FCO británica, en España no existe un único operador público por cada sector de actividad. Así, por ejemplo, mientras que el *British Council* tiene el monopolio de la diplomacia cultural en el Reino Unido, España cuenta, entre otros instrumentos de diplomacia pública, con el Instituto ‘Cervantes’, la Red de

⁵¹⁵ MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011). Op. cit., pp. 211-215.

⁵¹⁶ Según Javier Noya, “una característica compartida por las ciudadanías de todos los países del mundo, sean premodernos, modernos o posmodernos, es la desconfianza hacia las instituciones, sobre todo las políticas”. En NOYA, Javier (2006). Op. cit., p. 22.

⁵¹⁷ Destaca la labor del Instituto Cervantes, de la Fundación Carolina, del resto de la acción cultural y de las ocho Fundaciones-Consejo promovidas por el MAEC.

Casas,⁵¹⁸ las Consejerías Culturales, la Fundación ‘Carolina’, las Fundaciones-Consejo,⁵¹⁹ la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, RTVE o la Agencia EFE. Asimismo, España se ha dotado de otro canal de diplomacia pública en el terreno académico, cultural, empresarial y deportivo a través de los llamados “embajadores honorarios” y “amigos” de la Marca España.

De cara al futuro podría ampliarse esta última iniciativa involucrando a ciudadanos menos célebres – sean españoles o extranjeros – de forma que se promueva la imagen de España a una escala más pequeña y, además, se genere un importante sentimiento de apropiación en sus participantes. Asimismo, debería realizarse una revisión simultánea de todas las herramientas antes mencionadas para que actúen coherentemente y desarrollen todo su potencial.

Según la Estrategia de Acción Exterior, la diplomacia pública es un instrumento primordial para “promocionar e impulsar intereses hacia opiniones públicas de terceros países; y fomentar el conocimiento mutuo, y el establecimiento de alianzas a medio y largo plazo, con el objetivo final de conseguir una mayor influencia en el mundo”.⁵²⁰ En resumen, comunicación, alianzas e influencia son los tres ejes principales de la diplomacia pública española.

⁵¹⁸ Actualmente, España tiene seis casas: Casa de América (creada en 1992, con sede en Madrid), Casa Asia (creada en 2001, con sedes en Madrid y Barcelona), Casas Árabe (creada en 2006, con sede en Madrid y Córdoba), Casa Sefarad-Israel (creada en 2006, con sede en Madrid), Casa África (creada en 2006, con sede en Las Palmas) y Casa Mediterráneo (creada en 2009, con sede en Alicante). El objetivo de las todas ellas es unir la diplomacia cultural a la económica, el apoyo a la Marca España, una mayor colaboración público-privada y una nueva forma de comunicación. En definitiva, se trata de que cada Casa pueda realizar actividades de interés para los ciudadanos y para las empresas, y que tenga repercusión mediática. Ídem.

⁵¹⁹ Las Fundaciones-Consejo son entidades privadas que surgen como instrumento de colaboración público-privada, en las que las empresas y la sociedad civil aúnan esfuerzos con las administraciones para fomentar sus intereses en determinados países. Así, España ha establecido Fundaciones-Consejo con Estados Unidos (la pionera en 1997), Japón (2001), China (2004), Rusia (2008), México (2008), India (2009), Australia (2010) y Brasil (2011). *Ibíd.*, pp. 134-135.

⁵²⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2015). *Op. cit.*, p. 134.

Por su parte, Priego distingue tres grupos de acciones para la diplomacia pública española: la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos; España como Estado moderno y desarrollado económicamente; y, España como una sociedad tolerante, culta y solidaria.⁵²¹ Igualmente, Melgar deduce de varias definiciones de diplomacia pública una serie de elementos constitutivos:⁵²² la recopilación de información,⁵²³ la promoción,⁵²⁴ la difusión de noticias,⁵²⁵ la diplomacia cultural⁵²⁶ y la diplomacia de intercambio.⁵²⁷

Entre los instrumentos con que cuenta la acción exterior se incluyen los pertenecientes a la seguridad, la defensa y la inteligencia,⁵²⁸ en beneficio de los objetivos nacionales e internacionales, ya que aportan elementos de influencia, presencia y cooperación internacional.

Defensa cuenta con instrumentos militares – Fuerzas Armadas – y de diplomacia de defensa, que pueden empelarse de manera independiente, bilateral o multilateralmente,

⁵²¹ PRIEGO, Alberto (2014). “La Corona en la diplomacia (pública) española”. *Diplomacia Pública y Marca España. Comillas Journal of International Relations*, nº 1, sept-dic. 2014, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, p. 66.

⁵²² MELGAR, Luis (2012). “Diplomacia pública, un proyecto integral”. En MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática nº 18. Madrid: Escuela Diplomática, pp. 50-51.

⁵²³ Según el autor, este elemento es el más importante. Para llevarse a la práctica, los instrumentos de recopilación por excelencia son las embajadas y los consulados, junto con los Institutos Nacionales de Estadística, las universidades, los *think tanks* y las consultorías independientes.

⁵²⁴ Es lo que la FCO ha denominado *reputation*, es decir, campañas de imagen para poner en releve o destacar un determinado aspecto del país, una política concreta o algo más abstracto, en un momento determinado.

⁵²⁵ Es necesaria la difusión de noticias, no sólo las que ocurren en España, sino las que configuran la actualidad internacional. Para ello, disponer de agencias de noticias líderes supone un modo inmejorable de transmitir nuestro punto de vista sin ser percibido como una acción de influencia. España cuenta como agencia referente en el panorama internacional con la Agencia EFE.

⁵²⁶ La UNESCO reconoce en el preámbulo de su carta fundacional que la exportación de intangibles culturales, como la lengua o el arte en cualesquiera de sus manifestaciones culturales, es la principal vía para fomentar el entendimiento entre personas de países y culturas diferentes.

⁵²⁷ Los programas de becas fomentan el conocimiento directo del país por los extranjeros que se benefician de ellos. El referente por excelencia son las becas *Fulbright* en Estados Unidos. En España, hay que citar el máster que la Escuela Diplomática acoge a diplomáticos y estudiantes de diferentes nacionalidades con diversos perfiles de carreras profesionales.

⁵²⁸ Junto a la seguridad, defensa e inteligencia, otros instrumentos de la acción exterior del Estado son la diplomacia, la protección y asistencia consular, la economía y promoción empresarial, la cooperación al desarrollo y la acción cultural y educativo-científica.

en un *continuum* entre conflictos armados, situaciones de paz, ayuda humanitaria o en situaciones ante catástrofes, si bien su contribución a la acción exterior dependerá de su capacidad de interoperabilidad con los aliados y de los recursos disponibles. La diplomacia de defensa, por su parte, también promueve la industria de defensa y contribuye a la cooperación internacional, mediante actividades formativas y de asistencia técnica y su red de agregadurías en el exterior.⁵²⁹

Por otra parte, en el sector de la seguridad apenas si hay organizaciones internacionales con tanta experiencia como las de defensa. La necesidad de cooperación aparece como consecuencia de la lucha contra el terrorismo internacional tras los atentados del 11-S, si bien, hasta el momento, la cooperación en el terreno operativo se ha canalizado a través de colaboraciones de tipo bilateral o mediante las agencias de Interpol o Europol.

Finalmente, los servicios de inteligencia proporcionan un valor añadido a la acción exterior para la protección de nuestros intereses nacionales y para un mejor conocimiento de la situación de los países en los que operan. La coordinación e intercambio de información con los servicios homólogos de otros países es fundamental.

7.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

El preámbulo de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado establece que ésta se concibe como un instrumento flexible para prestar atención a cinco exigencias fundamentales.⁵³⁰

⁵²⁹ MOLINA, Ignacio (coord.) (2014). *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*. Informe Elcano, nº 15, febrero de 2014. Madrid: Real Instituto Elcano, p. 97.

⁵³⁰ JEFATURA DEL ESTADO (2014). Op. cit., pp. 26531-26532.

1. Afirmar y promover los valores e intereses de España, para fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo. antonomasia
2. Consolidar y reforzar la credibilidad de España en el exterior, ya que dicha credibilidad es muy importante para el desarrollo de nuestra economía.
3. Fortalecer la participación en el proceso de integración europea y articular una Acción Exterior en consonancia con la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior.
4. Coordinar la Acción Exterior de España con la de los Estados que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones.
5. Garantizar la asistencia y protección a los españoles y apoyar a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior.

Si analizamos estas prioridades o exigencias fundamentales, se deduce que las dos primeras están estrechamente relacionadas con la diplomacia pública.

Del mismo modo, el artículo 36 establece quiénes son los responsables de velar por la promoción de la imagen de España y de la acción informativa en el exterior: la Presidencia del Gobierno y los Ministerios de la Presidencia y de Asuntos Exteriores y de Cooperación integrarán las medidas necesarias, en todos los sectores, para elaborar la Estrategia de Acción Exterior, y promocionar la imagen de España en el exterior, dejando al Ministerio de la Presidencia la coordinación de la acción informativa exterior del Gobierno, los servicios informativos del Servicio Exterior del Estado y la cobertura informativa internacional de la actividad gubernamental.⁵³¹ Por su parte, el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). En su artículo primero, establece que

⁵³¹ Ibid., pp. 26545-26546.

corresponde a este Ministerio, entre otras funciones, “fomentar las relaciones económicas, culturales y científicas internacionales”.⁵³²



Figura 10. Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.⁵³³

Si echamos un vistazo a su organigrama, los órganos del MAEC que de manera directa tienen competencias con la diplomacia de defensa son la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, la Oficina de Información Diplomática y el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España.

Así, el artículo 17 del real decreto establece que, bajo la dependencia directa del ministro, la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública es la responsable de:⁵³⁴

- a) La elaboración de la estrategia de comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- b) La gestión de los contenidos, apariciones e intervenciones del titular del Departamento y demás altos cargos ante los medios de comunicación.
- c) La coordinación de las labores de comunicación llevadas a cabo por las Secretarías de Estado y demás órganos del Departamento.

⁵³² MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012). *Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, nº 36 (11 de febrero de 2012), art. 1, p.

⁵³³ Elaboración propia, a efectos ilustrativos de los órganos implicados en la diplomacia pública, según el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero.

⁵³⁴ *Ibid.*, art. 17, p. 12565.

- d) La elaboración de planes de acción coadyuvantes a la mejor gestión y proyección de la posición exterior de España.
- e) La coordinación de los organismos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de las entidades vinculadas al mismo y de los organismos de la Administración General del Estado, encargados de gestionar la imagen de España en el exterior.
- f) La propuesta y ejecución de la estrategia de redes sociales del Departamento.

Para llevar a cabo las tres últimas funciones, la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública cuenta con la Subdirección de Diplomacia Pública.

Por su parte, a la Oficina de Información Diplomática, también bajo la dirección del ministro, en coordinación con la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, le corresponde el ejercicio de las siguientes competencias:⁵³⁵

- a) El ejercicio de la portavocía oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la difusión de las informaciones sobre la política exterior de España y las actividades del Departamento.
- b) El análisis y la distribución de la información obtenida a través de los diversos canales informativos a los servicios centrales del Ministerio y a las Representaciones de España en el exterior, así como a las Misiones Diplomáticas extranjeras acreditadas en España.
- c) La planificación de las actividades de comunicación de las Direcciones Generales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares de España.

⁵³⁵ Ibid., art. 18, p. 12566.

- d) El diseño, la actualización y gestión del portal del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en Internet y sus contenidos.
- e) La coordinación y redacción de informaciones, la producción y distribución informativa, y la realización de tareas de documentación y asesoramiento técnico.
- f) La elaboración del presupuesto y la gestión económica de la Oficina.

Para ello, dispone de la Subdirección General de la Oficina de Información Diplomática y la División de Organización Técnica.

7.2. Marca España

Son numerosos los países que, dándose cuenta de la importancia que tiene, han puesto en marcha iniciativas para promocionar su imagen exterior. En la idea de dar un paso adelante en la estrategia de proyección internacional del gobierno español, en 2012 se lanzó el Proyecto ‘Marca España’⁵³⁶ con la finalidad de salvar la divergencia entre la realidad, con todo el potencial existente (economía, cultura, patrimonio histórico, nivel tecnológico...), y su representación, su “imagen” o “estereotipo”.⁵³⁷

Sin embargo, la Marca España es un activo inmaterial, “construido durante siglos por generaciones sucesivas de españoles”,⁵³⁸ concebido como una política de Estado y con vocación de permanencia y con carácter inclusivo e integrador.⁵³⁹

⁵³⁶ Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.

⁵³⁷ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2015). *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp. 132. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acción%20exterior.pdf> (acceso el 19 de marzo de 2015).

⁵³⁸ LÓPEZ-JORRIN, José Ángel (2014). “Marca España: Una Visión Institucional”. *Diplomacia Pública y Marca España. Comillas Journal of International Relations*, nº 1, sept-dic. 2014, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, p. 21.

Para alcanzar dichos objetivos – mejorar la imagen de España y promover una actuación coordinada de todos los actores implicados – se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, cuya dependencia funcional del presidente del Gobierno presenta tres fortalezas: en primer lugar, la propia estructura orgánica y su dependencia jerárquica; en segundo lugar, el liderazgo del Alto Comisionado; y, en tercer lugar, el establecimiento de un fuerte contenido político en el proceso de toma de decisiones.⁵⁴⁰

El Alto Comisionado debe convertirse en un espacio para el diálogo, en una plataforma que consolide el Consejo de Política Exterior y debe reconocer el trabajo y la importancia de la Marca España. Éstos son los tres posibles escenarios o retos a los que el Alto Comisionado debe hacer frente para evitar que nuestra posición se vea afectada, donde la reputación y el respeto internacional están en juego.⁵⁴¹ En este contexto, la reputación de España debe ser el centro del trabajo a realizar, de acuerdo con los siguientes criterios diferenciadores:

	REPUTACIÓN	MARCA
CONCEPTO	Directivo/Estratégico	Marketiniano
FUNDAMENTO	Ético	Estético
REASON WHY	Transformacional	Transaccional
PUNTO DE VISTA	Stakeholders	Consumidores
FOCO	Hechos	Palabras/Imágenes
ALCANCE	Medio/Largo plazo	Corto plazo
COMUNICACIÓN	Conversacional	Propagandístico
CANALES	Inclusivos	Unidireccionales
PROYECCIÓN	Selectiva	Indiscriminada

Tabla 18. Criterios diferenciadores de la gestión de la reputación.⁵⁴²

⁵³⁹ MARCA ESPAÑA (2015). *Plan Anual de Acción Exterior 2015*. Madrid, p. 5. Disponible en: http://marcaespana.es:8080/sites/default/files/plan_anual_2015.pdf (acceso el 31 de mayo de 2015).

⁵⁴⁰ LLORENTE Y CUENCA d+i (2013). Op. cit., p. 6.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁴² *Ibid.*, p. 8.

Así, a tenor de los informes y estudios de la percepción exterior sobre España, para mejorar la marca España, la diplomacia pública debe identificar qué queremos ser como país, qué percepción proyectamos en la actualidad, analizar oportunidades y debilidades y diseñar una estrategia en la que participen todos los actores y un plan de acción encaminado a reforzar los aspectos positivos de nuestra realidad y capacidades.

Así, diez son los valores identificados como fortalezas de España que proporcionan un potencial de influencia en dicha reputación y sobre los que se construye el modelo integrado de gestión:⁵⁴³

- La calidad institucional, identificada como valores estructurales del Estado.
- El deporte, como exponente de una participación muy diversa de españoles que compiten en diversas modalidades y disciplinas.
- El turismo, que integra significados económicos, sociales y culturales.
- La lengua y su proyección como valor común de 500 millones de personas.
- Las multinacionales implantadas en España.
- Nuestras empresas, que determinan percepciones a través de su actividad en otros países.
- Los innovadores y creadores, que configuran una comunidad representativa del potencial de patrimonio futuro.
- La solidaridad, expresada en numerosas formas de voluntariado desinteresado.
- El patrimonio, fundamentalmente cultural, que ha merecido el reconocimiento de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad en numerosos monumentos.
- Productos y manifestaciones identitarias, que trascienden al exterior por su singularidad y aprecio generalizado.

⁵⁴³ LÓPEZ-JORRIN, José Ángel (2014). Op. cit., pp. 21-23.

Según Llorente y Cuenca, para evitar que la imagen y la reputación de España se vean afectadas, Marca España debe abordar tres retos: dotar de más profundidad al Consejo de Política Exterior y abrirlo a la participación efectiva de más actores, formar en nuevas competencias y habilidades a los funcionarios del servicio exterior, incluidos los diplomáticos, y trabajar con las redes sociales.⁵⁴⁴

Marca España es una política que aspira a conseguir sus objetivos a medio y largo plazo. Así el objetivo Marca España para 2020 es afianzar una imagen de España⁵⁴⁵ como potencia media económica y política, mediante tres atributos clave: ingenio/innovación; diversidad/pluralidad; y, fiabilidad/confianza.⁵⁴⁶ Los pilares sobre los que descansa el éxito de la Marca España son:⁵⁴⁷

1. Establecer mecanismos de seguimiento y análisis para percibir cómo nos ven dentro y fuera de España.
2. Coordinar eficazmente e impulsar la planificación y seguimiento de la acción exterior.
3. Aportar mecanismos de comunicación y divulgación interna y externa.

Para conseguirlo, Marca España se desarrolla mediante planes anuales de acción exterior para promocionar la imagen de España.⁵⁴⁸ Así, durante el año de su creación en

⁵⁴⁴ LLORENTE Y CUENCA d+i (2013). Op. cit., pp. 8-9.

⁵⁴⁵ No se debe confundir la imagen de Marca España con la imagen de España, ya que nuestra imagen, como país, es fruto de la suma de nuestra realidad y de las percepciones que sobre ella puedan tener tanto interna como externamente, mientras que el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España es un instrumento de gestión de la reputación y coordinación de iniciativas.

⁵⁴⁶ MARCA ESPAÑA (2015). Op. cit., p. 5.

⁵⁴⁷ Ibid., p. 10.

⁵⁴⁸ La Ley 2/2014, en su artículo 6.2, establece que “El Gobierno aprobará la Estrategia de Acción Exterior, los Informes Anuales de Acción Exterior, los planes anuales de acción exterior para la promoción de la Marca España, el Plan Director de la Cooperación Española y los demás instrumentos de planificación que se consideren necesarios para definir, promover, desarrollar y defender los intereses de España en el exterior”. Posteriormente, en su artículo 36.2, afirma que 36.3 “en los planes de Acción Exterior para la promoción de la Marca España que apruebe el Gobierno se desarrollarán las previsiones contenidas en la Estrategia, a través de acciones concretas, objetivos, indicadores y medidas de seguimiento y evaluación”.

2012, se vertebró la iniciativa y se establecieron las principales líneas de actuación, la estructura y la metodología de trabajo.

Posteriormente, en 2013, se puso en marcha el primer plan de acción, que tenía un carácter conceptual, en el que se identificaban prioridades sectoriales en 15 países de los turistas que nos visitan y de las inversiones recíprocas. El segundo de ellos, lanzado en 2014, profundizaba en la definición de objetivos y líneas prioritarias de actuación.⁵⁴⁹ Tras la experiencia de estos dos planes, el aprobado para 2015 revisa la metodología de los grupos de trabajo, con vistas a convertirlos en generadores de propuestas concretas de proyectos, y trata de realizar un balance realista y crítico de lo conseguido hasta el momento.⁵⁵⁰

Para impulsar la planificación, coordinación, seguimiento y ejecución de la acción exterior, el plan de acción para 2015 se apoyará en el mapa de actividades Marca España, que seleccionará y establecerá la lista de eventos considerados de ser Marca España; los Planes Específicos País;⁵⁵¹ y, la Red de Convenios con diversos interlocutores de diferentes sectores.

Dentro de los interlocutores, debemos citar al Ministerio de Defensa que, como muestra de su compromiso con la acción exterior del Estado, ha propiciado una línea de acción titulada “Defensa es Marca España”, que viene a recoger y sistematizar las numerosas aportaciones que nuestras Fuerzas Armadas están realizando a la Marca España con su

⁵⁴⁹ Diplomacia pública; diplomacia económica; actores institucionales; acción educativa, cultural y científica; medios de comunicación; sociedad civil; comunidades autónomas y administración local; diplomacia deportiva; y, Defensa.

⁵⁵⁰ Para ello, se basará en el Barómetro de la Imagen de España del Real Instituto Elcano, el Sistema de Indicadores de la Distancia entre la Imagen de España y la Realidad (SIDIR), el análisis y seguimiento de los atributos Marca España y su evaluación y coordinación (MESIAS), así como el posicionamiento de España en los rankings internacionales.

⁵⁵¹ Los países prioritarios para el Plan 2015 son Alemania, Arabia Saudí, Argelia, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Japón, Marruecos, México, Portugal, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Turquía y países del Consejo de Cooperación del Golfo.

participación en operaciones de mantenimiento de la paz, patrimonio histórico y cultural, I+D+i, etc.

Han sido varios los autores que han querido constatar la importancia que tiene la Marca España para la diplomacia pública española y sus instrumentos. Así, Melgar dice que “El *Made in Spain* tiene que aportar un valor añadido y convertirse en un elemento diferenciador que enorgullezca a nuestras empresas y las ayude en su aventura internacionalizadora. En este contexto, el proyecto Marca España es más necesario que nunca”.⁵⁵² Del mismo modo, Llorente y Cuenca, en su informe especial, concluye que “El tiempo de las palabras ha pasado. Estamos en el tiempo de los hechos. La era de la estética ha pasado. Estamos en la era de la ética”.⁵⁵³

Así pues, en el caso español, la Marca España es una herramienta fundamental para la diplomacia pública con el objetivo de conseguir una mayor influencia en el mundo. En primer lugar, para promocionar e impulsar nuestros intereses hacia las opiniones públicas de terceros países; y, en segundo lugar, para fomentar el conocimiento mutuo y el establecimiento de alianzas a medio y largo plazo.⁵⁵⁴

Ello requiere, no obstante, asegurar la excelencia de todas las actividades y líneas de actuación programadas por la Marca España, aplicando un riguroso criterio de selectividad e incorporando la idoneidad de la misma para potenciar los valores que se pretender transmitir. En última instancia, al igual que la Estrategia de Seguridad Nacional, Marca España es una tarea y responsabilidad colectiva, una política de Estado que requiere la colaboración de todos los actores públicos y privados

⁵⁵² MELGAR, Luis (2012). Op. cit., p.54.

⁵⁵³ LLORENTE Y CUENCA d+i (2013). Op. cit., p. 10.

⁵⁵⁴ Comunicación, alianzas e influencia son los tres ejes esenciales de la diplomacia pública. En MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2015). *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp. 134. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acción%20exterior.pdf> (acceso el 19 de marzo de 2015).

8. DIPLOMACIA PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA

El concepto de la Unión Europea como poder normativo se refiere a su poder de transformar sociedades diseminando sus principios y prácticas. Este poder normativo le confiere la capacidad de determinar su comportamiento en el escenario internacional.⁵⁵⁵

Sin embargo, tal y como señala La Porte, “el poder persuasivo y normativo de Europa depende principalmente de la eficacia con que se comunique, presente y defienda en la comunidad internacional, tareas todas ellas que competen a la diplomacia pública”.⁵⁵⁶

Para ello, la Unión Europea dispone de instrumentos económicos, militares (hasta cierto punto) y diplomáticos. De éstos, para la UE, el más relevante corresponde al tercer grupo – el instrumento diplomático⁵⁵⁷ – y, dentro de éste, aquellas medidas que forman parte del *soft power* europeo y de su diplomacia pública. De entre todas las medidas con que cuenta la UE, las actividades que más estrechamente relacionadas están con la diplomacia pública son las visitas de alto nivel, el diálogo político, el respaldo a las conferencias de paz y el envío de expertos civiles.

⁵⁵⁵ La primera condición del poder normativo es la legitimidad que, en el ámbito internacional, se obtiene por la conformidad con los principios establecidos por consenso que sostienen y regulan las relaciones interestatales. Una segunda condición es favorecer el diálogo y la participación. Por último, la tercera condición del poder normativo es institucionalizar la colaboración o participación entre los actores involucrados. En LA PORTE, Teresa (2011). *The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press, pp. 71-72. Disponible en: <http://uscpublicdiplomacy.org/publications/perspectives/CPDPerspectivesEUPower.pdf> (acceso el 28 de septiembre de 2013).

⁵⁵⁶ Ibid., p. 80.

⁵⁵⁷ La UE cuenta con los siguientes instrumentos diplomáticos: despachos (*démarches*), declaraciones o informes, visitas de alto nivel, apoyo a la acción de otras organizaciones internacionales, sanciones diplomáticas, prohibiciones de visado o viaje para individuos particulares, reconocimiento diplomático, acuerdos en materia de Política Exterior y Seguridad Común y en Justicia y Asuntos Internos, diálogo político, proposiciones de paz, enviados especiales, conferencias de paz, observadores de alto el fuego, administración en ciudades extranjeras, observadores de procesos electorales, expertos civiles o embargos de armas. En SMITH, Karen E. (2008). *European Union Foreign Policy in a changing world*. London: Polity Press, p. 63.

Dada la combinación de recursos de *soft power* y *hard power*, a la UE también se la asocia con un tipo de poder que podría ser similar al *smart power*, el poder civil, cuyo concepto subraya la prelación de la acción civil y el uso de instrumentos económicos sobre la política europea de seguridad y defensa.⁵⁵⁸

La Unión Europea, al movilizar sus recursos de *soft power* – cultura e identidad,⁵⁵⁹ principios,⁵⁶⁰ instituciones,⁵⁶¹ estrategias de política exterior⁵⁶² – hace que la diplomacia pública contribuya al uso de su poder normativo y poder civil. Para su puesta en práctica, la UE establece diversas políticas y programas desarrollados por los representantes de los Estados miembro y por las delegaciones en el exterior.

Aunque están esencialmente dirigidas a desarrollar una capacidad de diplomacia pública europea, la mayor parte de las actividades de la UE no se refieren precisamente como “diplomacia pública” sino que más bien son campañas de comunicación e información o programas de educación o intercambio cultural, cuyos esfuerzos están dirigidos a informar y explicar las acciones de las instituciones europeas, al mismo tiempo que se “socializa” en los valores y normas de la Unión Europea.

⁵⁵⁸ SMITH, Karen E. (2004). *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*. New York: Palgrave Mcmillan.

⁵⁵⁹ Así lo recoge su lema “unida en la diversidad”. La UE se presenta a sí misma como modelo de integración regional.

⁵⁶⁰ El artículo 10A del Tratado de Lisboa enuncia los principios y valores que la UE pretende promover: democracia, Estado de derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, el respeto a los principios de la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional.

⁵⁶¹ Entre ellas, destacan el Servicio Europeo de Acción Exterior, principal institución encargada de la diplomacia pública de la UE, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidente de la Comisión Europea

⁵⁶² El artículo 10A también cita las metas fundamentales que guían la acción internacional de la UE: defender la paz, apoyar el desarrollo sostenible para erradicar la pobreza, fomentar la eliminación de barreras al comercio internacional, proveer ayuda humanitaria y promover un sistema internacional basado en el multilateralismo.

En este contexto, el borrador de Estrategia de Comunicación para la Política Exterior de la UE presentado a la Comisión por la entonces Comisaria de Relaciones Externas, Benita Ferrer-Waldner, señalaba:

“La tarea que tenemos por delante es [...] informar mejor a una mayor audiencia en terceros países sobre las políticas de la Unión, pero también sobre sus principales valores y objetivos como actor global. Esto incluye comunicar sobre las consecuencias del desarrollo de las políticas en el exterior y las proyecciones en el interior.

Es más, es necesario mantener un diálogo abierto y sostenido con la opinión pública europea sobre su política exterior. Un mayor esfuerzo en esta área pondría de manifiesto la importancia creciente que las actividades de la Unión tienen en su dimensión exterior”.⁵⁶³

En esta misma línea, el Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación establecía que “la comunicación debe convertirse en una política de la UE por derecho propio, al servicio de los ciudadanos, y basarse en un diálogo auténtico entre las personas y los responsables políticos y en un animado debate entre los propios ciudadanos”.⁵⁶⁴

Sin embargo, los esfuerzos por dirigir la diplomacia pública europea no están exentos de escollos y, en ocasiones, son frustrantes, sobre todo, a la hora de abordar la dimensión exterior de la diplomacia pública europea pues, desde una perspectiva nacional, se considera como parte de la diplomacia de cada uno de los países, más

⁵⁶³ FERRER-WALDNER, Benita (2006). *The EU in the World: Towards a Communication Strategy for the European Union's External Policy 2006-9*. C (2006) 329/1, Bruselas, p. 1.

⁵⁶⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006). *Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación*. COM (2006) 35 final, Bruselas, 1 de febrero, p. 4. Disponible en: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_es.pdf (acceso el 7 marzo de 2009).

preocupados de la proyección de sus respectivas imágenes y la promoción de sus marcas.⁵⁶⁵ Pero, al mismo tiempo, si la Unión Europea pretende ser un actor relevante en la escena internacional, debería hablar con una única voz y, para ello, su diplomacia pública debería reducir el desconocimiento que existe sobre la institución ya que, a veces, se trata de una ignorancia completa, otras de una información insuficiente y otras lo que ocasiona es desconcierto.

Lo cierto es que la Unión Europea debe invertir en su diplomacia pública. Algunas de las áreas en las que debe centrar su actuación son:⁵⁶⁶

- Adaptar las estrategias diplomáticas a la particular naturaleza de la Unión Europea.⁵⁶⁷
- Destacar la coherencia y estabilidad de las acciones comunitarias en los mensajes.
- Aprovechar los avances tecnológicos para desarrollar estrategias innovadoras.
- Destacar la contribución de la UE al nuevo contexto del gobierno global.⁵⁶⁸

A pesar de ello, lo que sí que se puede apreciar es un antes y un después de Lisboa. La característica principal de la diplomacia pública antes de Lisboa es que estaba enormemente fragmentada. La existencia de distintos pilares en la UE, con distintas áreas de responsabilidad, significaba que la diplomacia pública no tenía una única dirección.

⁵⁶⁵ MELISSEN, Jan (2011). *Beyond the New Public Diplomacy*. Clingendael Paper nº 3, October 2011, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, p. 10.

⁵⁶⁶ LA PORTE, Teresa (2011). Op. cit., pp. 85-87.

⁵⁶⁷ La Unión Europea nunca podrá seguir los patrones diplomáticos tradicionales que siguen los Estados. Por eso, el verdadero desafío consiste en comunicar y representar una institución compleja y diversa; debe presentar la disparidad de voces y opiniones como una riqueza intrínseca de la Unión, que favorece el pluralismo y demuestra sensibilidad hacia la diversidad cultural.

⁵⁶⁸ Una decidida proyección global, a pesar de su carácter regional; la disposición al diálogo y a la negociación como seña de identidad de su política exterior; la sensibilidad para captar la diversidad cultural; y, el trabajo en colaboración con otras organizaciones internacionales o de carácter regional

Otra debilidad era la aparente ausencia de una *big picture*, una perspectiva estratégica de la UE, para posicionar su diplomacia pública. Posteriormente, con la adopción del Tratado de Lisboa, la diplomacia pública no se dirige en exclusiva por el Consejo y la Comisión, sino también por el Servicio Europeo de Acción Exterior.⁵⁶⁹ Este nuevo órgano vendría a ser el responsable de la comunicación estratégica y la diplomacia pública.

El Tratado de Lisboa ofrecía la oportunidad de desarrollar un mensaje más consistente y continuista, al eliminar la presidencia rotativa que tendía a introducir nuevas prioridades en función del país de turno, pero todavía requería de una gran coordinación entre los asuntos de diplomacia pública relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común y los de la Comisión.

Sin embargo, más allá de que el Servicio Europeo de Acción Exterior debería asumir el papel de eliminar estos posibles inconvenientes, con el gran volumen de declaraciones realizado durante su primer año de vida es muy improbable que se tuviera una idea clara de cuáles eran las prioridades de la UE.⁵⁷⁰

Igualmente, dichas declaraciones estaban descoordinadas con los esfuerzos de la diplomacia pública a nivel regional o nacional y se operaba más a corto plazo que a largo plazo, aspecto éste que es de vital importancia para conseguir una verdadera diplomacia pública eficaz.

En cualquier caso, cualquier diplomacia pública europea debería complementar los esfuerzos realizados a nivel interno por la Dirección General de Comunicación de la

⁵⁶⁹ El Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, en inglés) se hizo realidad el 1 de enero de 2011.

⁵⁷⁰ Durante 2011 se realizaron 593 declaraciones, de las cuales 328 fueron del Alto Representante, 128 correspondieron a portavoces, 51 declaraciones locales y 86 del Alto Representante en nombre de los Estados miembro.

Comisión. Así, en 2012, la División de Comunicación Estratégica del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Unidad de Transparencia y Comunicación de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo lanzaron el documento *Information and Communication Handbook for EU Delegations*, en el que se anima a las delegaciones a concentrar sus mensajes para la promoción de la UE en torno a cinco áreas prioritarias “inspiradas en la promoción de los valores de la Unión y basadas en la consecución de la paz, seguridad y prosperidad” como:⁵⁷¹

- Socio principal en la transición democrática.
- Mayor donante mundial a la cooperación y desarrollo.
- Potencia mundial económica que responde a la crisis y utiliza el mercado como motor para el cambio.
- Diálogo político al más alto nivel para la defensa de los derechos humanos.
- Actor que responde a las amenazas para garantizar la seguridad internacional.

Para valorar la visibilidad⁵⁷² de la acción exterior e identificar lecciones para mejorar las estrategias actuales y futuras de la Comisión, la Unión Europea llevó a cabo un estudio, cuyos resultados finales pueden observarse en la siguiente tabla:

⁵⁷¹ EUROPEAN UNION (2013). *Information and Communication: Handbook for EU Delegations in Third Countries and to International Organisations*. Ref. Ares82013)32604, 11 January, p. 4.

⁵⁷² Visibilidad se entiende como “la concienciación y la percepción de la imagen de la acción exterior de la UE entre las partes interesadas de la UE y fuera de ella como resultado de las actividades de comunicación de la Unión o de otras acciones que tienen un impacto en dicha imagen”. En EUROPEAN COMMISSION (2012). *Evaluation of Visibility of EU external action*. Evaluation of the European Commission. Final Report. Vol. 1, p. 1. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2012/1307_vol_1_en.pdf (acceso el 12 de diciembre de 2013).

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	ACCIONES
La imagen de la acción exterior de la UE sigue las prioridades de Lisboa	Reafirmar, renovar y fortalecer la imagen establecida de la acción exterior de la UE	Mensajes y estrategias políticas claras Las acciones hablan más alto que las palabras Evitar ofrecer falsas expectativas Comunicación concisa y adecuada
La comunicación de la acción exterior de la UE carece de dirección y liderazgo	Proporcionar un liderazgo y dirección central para comunicar el trabajo de la acción exterior de la UE	Una única estrategia de comunicación para la acción exterior de la UE Estrategias de comunicación sectoriales complementarias Asegurar una estrecha coordinación sobre los servicios de comunicación Establecer un mecanismo de cooperación de reacción rápido Coordinar los mensajes de la acción exterior de la UE con los Estados miembros
Trabajar en colaboración con otros actores es esencial, pero la visibilidad de la UE disminuye	Aceptar que “trabajar en colaboración” con otros actores es una parte intrínseca de la imagen de la acción exterior de la UE y un mensaje fundamental para la comunicación	Adoptar “Trabajo en asociaciones” como mensaje principal Proporcionar instrucciones sobre la visibilidad compartida en la guía y estrategia de comunicación de la UE Fortalecer la escucha en la diplomacia pública de la UE
La imagen de la UE varía geográficamente	La UE necesita gestionar con cuidado las diferencias geográficas en la visibilidad de la acción exterior de la UE	Asegurar que las estrategias de comunicación están bien adaptadas a los contextos específicos Hacer uso del conocimiento total de las delegaciones de la UE Diseñar estrategias de comunicación específicas para las distintas audiencias
La naturaleza de la UE impone limitaciones que repercuten sobre su visibilidad	Prestar especial atención al impacto de la visibilidad sobre la naturaleza específica de la UE	Mantener una estrategia de comunicación común sencilla Insistir en una imagen única de la UE Minimizar las diferencias entre las distintas instituciones Poner máxima atención a la coherencia política Mejorar la comunicación interna Uso extensivo de las herramientas para coordinar posiciones entre los Estados Establecer un mecanismo dedicado a promocionar la comunicación Realizar encuentros con los Jefes de Misión para coordinar la comunicación Construir sobre las estrategias ya existentes
Los recursos para promocionar la visibilidad de la UE han de ser adecuados	Revisar la distribución de recursos para la comunicación, particularmente a nivel nacional	Revisar el acceso y control de los recursos a las delegaciones Aprender de experiencias anteriores sobre la distribución del presupuesto para comunicación Asegurar que las delegaciones tienen la capacidad necesaria para supervisar programas

Tabla 19. Visibilidad de la acción exterior de la UE.⁵⁷³

⁵⁷³ Elaboración propia. Ibíd., pp. 5-8.

Sin embargo, una diplomacia pública eficaz depende de una comprensión clara de qué es lo que se quiere comunicar, lo que implica tener un sentido de la identidad, de qué papel quiere jugar la UE en el escenario internacional. Mientras que no exista una estrategia de comunicación bien definida, los mensajes que la diplomacia pública europea quiera transmitir seguirán siendo confusos.⁵⁷⁴ Es necesario tener coherencia para una comunicación eficaz.⁵⁷⁵

Otro aspecto a considerar es el alto grado de descentralización de la diplomacia pública de la Unión Europea, lo que implica una coordinación más estrecha con el Servicio Europeo de Acción Exterior y de éste con los Estados miembro. Para ello, sería bueno el establecimiento de reuniones, manuales y procedimientos comunes de actuación. No obstante, la coordinación de la diplomacia pública de los Estados miembro con la de la UE es aún un asunto muy delicado y sería ilusorio esperar que, a corto plazo, pueda tener una voz única cuando reconoce la diversidad como parte del carácter propio de la Unión.

Por ello, el verdadero reto al que se enfrenta la diplomacia pública de la Unión es saber comunicar convenientemente para persuadir a otros actores internacionales.⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ La actual estrategia de comunicación del Consejo de Europa fija como objetivos: el actento en los fundamentos de una comunicación eficaz, la adopción de un enfoque de la comunicación basado en los resultados, la profesionalización y modernización completas de la producción y de los métodos de trabajo de la Dirección de Comunicación, el refuerzo de la cooperación y de la coordinación entre diferentes sectores del Consejo de Europa para aquellas cuestiones relativas a la comunicación y la descentralización geográfica. Para ello, ha puesto en marcha una hoja de ruta en la que se pone de manifiesto mejorar la organización, desarrollar estrategias mediáticas, incrementar la producción audiovisual y desarrollar la cooperación, fomentar las relaciones públicas, mayor implicación en la comunicación online y promover las publicaciones. En HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco J. (2010). *Diplomacia Pública Europea*. Cuaderno nº 41. Madrid: Escuela Diplomática, pp. 93-109.

⁵⁷⁵ La Dirección General de Comunicación revisó su misión, convirtiéndose en su *motto*: “Escuchar – Aconsejar – Atraer. La Dirección General de Comunicación (DG COMM), un servicio corporativo de comunicación, acerca Europa a sus ciudadanos” (traducción propia: “*Listen – Advise – Engage. DG COMM, as a corporate communication service, brings Europe closer to its citizens*”).

⁵⁷⁶ A tenor de mi experiencia profesional, tras asistir recientemente a un seminario sobre comunicación en Bruselas, organizado por la Comisión Europea, la Unión Europea tiene un gran camino que recorrer, ya que actualmente carece de una comunicación estratégica eficaz y coherente.

9. DIPLOMACIA PÚBLICA DE LA OTAN

Como ya sabemos, la diplomacia pública no es de carácter exclusivo de las grandes o medias potencias. De hecho, la diplomacia pública transnacional tiene su máximo exponente en la OTAN que, desde sus comienzos, se basa en una serie de principios que vienen a definir el escenario en el que ejercer su *soft power*. De hecho, en el preámbulo del Tratado del Atlántico Norte, ya se contemplaba la necesidad de un *soft power*:

“Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basadas en los principios de democracia, libertad individuales y el imperio de la ley [...] Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad”.

Del mismo modo, sus dos primeros artículos anteponen el ejercicio del *soft power* mediante la cooperación y el diálogo al poder militar, lo que viene a poner sobre la mesa el establecimiento y desarrollo de una diplomacia pública a gran escala para garantizar la estabilidad en el sistema internacional.⁵⁷⁷

Han pasado más de 65 años desde su creación y la Alianza ha tenido que redefinirse en varias ocasiones para adaptarse a la realidad internacional vigente.⁵⁷⁸ Sin embargo,

⁵⁷⁷ Artículo 1: “Las Partes se comprometen, tal y como está establecido en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver por medios pacíficos cualquier controversia internacional en la que pudieran verse implicadas de modo que la paz y seguridad internacionales, así como la justicia, no sean puestas en peligro, y a abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza de cualquier forma que resulte incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

Artículo 2: “Las Partes contribuirán a un mejor desarrollo de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en los que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes”.

⁵⁷⁸ Así, en la Cumbre de Lisboa de 2010, se acordó el actual Concepto Estratégico de la OTAN en el que, sin renunciar a sus principios fundamentales, establece como tareas principales para la organización la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, que vienen a definir su política

nunca ha perdido de vista la importancia que tienen la comunicación y la transparencia de sus mensajes y acciones para dar a conocer a la sociedad sus actividades, haciendo uso de las nuevas tecnologías y los canales más universales. En este contexto, la OTAN define a la diplomacia pública como

“La totalidad de medios y medidas destinadas a informar, comunicar y cooperar con un amplio abanico de audiencias a escala mundial, con el objetivo de elevar el nivel de comprensión y concienciación sobre la OTAN, la promoción de sus políticas y actividades, para fomentar, de esta manera, el apoyo a la Alianza y el desarrollo de la confianza depositada en ella”.⁵⁷⁹

Según el Manual de la OTAN, las actividades de diplomacia pública ejercidas por la Alianza tienen por objeto complementar las actividades de información pública realizadas en cada país para explicar los objetivos y políticas al público y promocionar el diálogo, al mismo tiempo que contribuye al conocimiento de los asuntos relacionados con la seguridad y se fomenta la implicación del público a un debate constructivo sobre seguridad.⁵⁸⁰ Para ello, a diferencia de otras organizaciones internacionales, la Alianza cuenta en su estructura, desde 2003, con una División de Diplomacia Pública.⁵⁸¹

estratégica en un escenario de seguridad tan cambiante. En NATO (2010). *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. NATO Summit in Lisbon, 19-20 de noviembre, Bruselas: NATO Public Diplomacy Division, pp. 7-8

⁵⁷⁹ NATO (2007). *MC 0457/I. NATO Military Policy in Public Affairs*. Bruselas, 19 de septiembre. Ver también SG (2003) 0876 (INV), Anexo A, p. 4.

⁵⁸⁰ NATO (2006). *Handbook*. Bruselas: NATO Public Diplomacy Division, p. 333.

⁵⁸¹ En la estructura de la OTAN, hay cinco Secretarios Generales Adjuntos al Secretario General de la OTAN. Uno de ellos se encuentra al frente de la División de Diplomacia Pública (PDD, en inglés); actualmente, ostenta dicho cargo el canadiense Ted Whiteside.

La División de Diplomacia Pública cubre todas las actividades que contribuyen a promover la imagen de la Alianza entre una variedad de audiencias, estableciendo redes de relaciones con círculos políticos, diplomáticos, administrativos y académicos para formar relaciones cooperativas. Para ello, la División cuenta con un servicio de archivo documental y multimedia, estudios de radio y televisión, un centro de documentación e información en Kiev, la oficina de información de la OTAN en Moscú, puntos de contacto en las embajadas de los países socios y una unidad de actividades académicas (*engagement*).

Aunque en sus comienzos era el órgano responsable de las relaciones diarias con la prensa y las actividades de comunicación y su difusión en apoyo a la Alianza, actualmente la mayoría de sus actividades pretenden tener efectos a largo plazo. De este modo, sus funciones principales son:⁵⁸²

- Comunicar y fomentar la participación y el diálogo del público.⁵⁸³
- Promover la cooperación en materia de seguridad.⁵⁸⁴
- Coordinar las actividades de comunicación estratégica de la Alianza.⁵⁸⁵

Realizada esta breve introducción, pasaremos a analizar determinados aspectos de la diplomacia pública en la OTAN, de interés para nuestro objeto de estudio.

9.1. Consideraciones sobre los objetivos de la diplomacia pública de la OTAN

La que fuera directora de la División de Diplomacia Pública, Stefanie Babst, afirmaba que “la diplomacia pública tiene sus límites. No importa lo bien que esté diseñada, pues no puede remplazar el contenido de los mensajes políticos”.⁵⁸⁶ Para los gobiernos, comunicar sus políticas nacionales de manera convincente se ha convertido en una cuestión muy importante, ya que pone de manifiesto, a su vez, la importancia de la persuasión política y la comunicación al público a la hora de defender que las políticas en cuestión son legítimas.

⁵⁸² Página web de la OTAN. Disponible en: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/71161.htm> (acceso el 15 de noviembre de 2013).

⁵⁸³ La División desempeña un papel fundamental en la interacción con múltiples audiencias y públicos para explicar de las políticas y acciones de la OTAN, con la finalidad de conseguir una mejor comprensión de la Alianza y fomentar el conocimiento y el debate público. Para ello, hace uso del contacto directo con la población, sobre todo en los países aliados y socios; los medios de comunicación de masas y la creación de una marca e imagen; y, operaciones mediáticas durante las 24 horas.

⁵⁸⁴ La División hace uso de todas las herramientas y medios de diplomacia pública para fomentar el diálogo, la colaboración y la cooperación en medidas de seguridad, contribuyendo a la creación de un proceso continuo de debate sobre la seguridad internacional y la puesta en marcha de nuevas políticas.

⁵⁸⁵ La División es el coordinador principal de todas las actividades de comunicación estratégica entre todos los organismos civiles y militares de la OTAN y armoniza todas las actividades de diplomacia pública llevadas a cabo por otras entidades pertenecientes a la estructura de la OTAN.

⁵⁸⁶ BABST, Stefanie (2008). “Reinventing NATO’s Public Diplomacy”. *Research Paper*, nº 41, noviembre de 2008. Roma: NATO Defense College, p. 1.

A pesar de que algunos países europeos, con la excepción de Gran Bretaña, se han quedado atrás en los debates sobre la importancia de la diplomacia pública, el cambio en las actitudes de los públicos ante los asuntos de seguridad internacional ha obligado a muchos gobiernos a reconsiderar su posición al respecto.

Poniendo la atención en la OTAN, y más concretamente en la comunicación estratégica, Babst estableció una serie de retos a los que debía hacer frente la diplomacia pública de la Alianza: la necesidad de dar una buena respuesta al proceso de transformación de la Alianza y a los cambios sufridos en la organización; la importante tarea de conectar con las generaciones de jóvenes nacidos posteriormente a la guerra fría para que conozcan qué es la OTAN; o, la existencia de estereotipos sobre el significado actual de la Alianza y la necesidad de convencer a aquellos que tienen una percepción errónea de lo que implica.⁵⁸⁷

En el sistema internacional actual, “revolucionado” por los avances tecnológicos en los campos de la información y la comunicación, la capacidad de influir en las agendas políticas y en las audiencias extranjeras requiere de una diplomacia pública que sea eficaz.⁵⁸⁸ La Alianza ha cambiado mucho más rápido que lo ha hecho su imagen, lo que ha propiciado percepciones más difusas y discusiones más controvertidas sobre lo que la OTAN es y quiere hacer, no solo en los grupos de expertos de seguridad y defensa sino también a otros muchos ámbitos públicos. En este contexto, “es absolutamente obligatorio para la diplomacia pública de la OTAN ser capaz de analizar los motivos

⁵⁸⁷ HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco J. (2010). Op. cit., pp. 113-114.

⁵⁸⁸ La declaración de la Cumbre de Bucarest en 2008, en su párrafo 10, subrayaba la importancia que para la OTAN tenía el hecho de alcanzar las capacidades necesarias para poner en práctica una comunicación estratégica “apropiada, oportuna, precisa y sensible” con las audiencias locales e internacionales en el desarrollo de sus operaciones. Disponible en: http://nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm (acceso el 9 de agosto de 2010).

subyacentes de las actitudes y tendencias públicas respecto a la Alianza y valorar el impacto en sus actividades comunicativas”.⁵⁸⁹

En este sentido, la División de Diplomacia Pública de la OTAN comenzó una estrategia en 2004 – consciente de la necesidad de abordar una diplomacia pública desde una perspectiva multidimensional, con un enfoque global – para conocer la percepción que los Estados, ya fueran miembros o no, tenían de la organización. Así, la peor imagen que se tiene de la OTAN se encuentra entre los países del mundo árabe. Para paliar estos efectos, en 2004 creó el Comité de Diplomacia Pública como órgano asesor del Consejo del Atlántico Norte en materia de comunicación.⁵⁹⁰

Así, por ejemplo, según el nuevo concepto estratégico de la OTAN, los países aliados deben estar preparados para ser capaces de actuar en conflictos de baja intensidad o en operaciones de gestión de crisis. En este contexto, es esencial para los aliados “convencer” a sus respectivos públicos sobre la necesidad y la legitimidad de las operaciones de la OTAN, puesto que alguno de ellos comienza a pensar sobre la conveniencia de la Alianza. Así, el 61% de los europeos dicen que la OTAN todavía es importante para su seguridad, mientras que un 58% de americanos están de acuerdo. En Europa, los holandeses son los que están más concienciados con la OTAN, a la que consideran aún esencial (81%), seguidos de británicos (70%), portugueses (68%) y alemanes (64%), todos ellos con diferentes incrementos porcentuales desde 2013. Polonia, por su parte, ha sido el país que ha experimentado un mayor aumento (15%), fijando su apoyo a la Alianza en un 62%. Por otra parte, Grecia fue el único país en el que la mayoría de su población no consideraba a la Alianza como esencial (52%),

⁵⁸⁹ BABST, Stefanie (2008). Op. cit., p. 7.

⁵⁹⁰ El Comité de Diplomacia Pública asesora al Consejo del Atlántico Norte a la hora de planear, poner en práctica y evaluar cualquier estrategia de diplomacia pública sobre asuntos de interés. En NATO (2006). Op. cit., p. 336, o en la página web de la OTAN, *Committee on Public Diplomacy*. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69272.htm (acceso el 7 de febrero de 2012).

aunque pluralidades importantes en Italia (42%) y España (38%) estuvieron de acuerdo, cerrando la lista Turquía con un 33%. En estos países la tendencia porcentual, respecto a 2013, también fue a la baja.⁵⁹¹ La diplomacia pública requiere voluntad política, una estrategia y, sobre todo, recursos. En este sentido, según Babst, el enfoque sobre la estrategia a adoptar por la diplomacia pública de la OTAN debe tener en cuenta seis principios:⁵⁹²

1. La diplomacia pública debe escuchar. Escuchar es importante por dos razones: es una obligación conocer las opiniones de tus audiencias objetivo para su análisis y valoración, y debe realizarse un esfuerzo para comprender los motivos y creencias de tus interlocutores.
2. La diplomacia pública debe estar en estrecho contacto con la política. Es cierto que no hay sustituto para la política; “lo importante no es lo que dices, sino lo que haces”. Es importante saber cuáles son nuestros objetivos políticos para orientar nuestro esfuerzo a la hora de comunicarlo. Por ello, la diplomacia pública debe ser parte del planteamiento de la política nacional y no considerarse como una herramienta más para utilizarse en un caso o en un momento determinado.
3. La diplomacia pública debe ser creíble para ser eficaz. La diplomacia pública debe desarrollarse sobre la base de una información correcta, difundida de una manera totalmente transparente y abierta, porque si tratas de mentir o manipular, perderás inmediatamente la credibilidad.

⁵⁹¹ GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES (2015). *Transatlantic Trends. Key Findings* 2014, p. 45-46. Disponible en: http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf (acceso el 20 de marzo de 2015).

⁵⁹² BABST, Stefanie (2009). “Public Diplomacy. The Art of Engaging and Influencing”. *Discurso en el simposio NATO Pfp*, 22 de enero de 2009, pp. 4-7. Disponible en: http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Babst_Public_Diplomacy.pdf (acceso el 10 de enero de 2012).

4. La diplomacia pública no es sólo la organización. A veces, serán los medios de comunicación los que realicen una diplomacia pública más eficaz, pero en otras ocasiones, será mejor que terceras partes sean quienes comuniquen determinadas cuestiones políticas en lugar de las declaraciones oficiales. Favorecer y apoyar el debate entre los profesionales de la política exterior puede ser una excelente estrategia de diplomacia pública si el objetivo es dar a conocer y poner en conocimiento del público una cuestión política específica.
5. La diplomacia pública necesita dar respuesta a los retos del mundo web 2.0. Para que una diplomacia pública sea eficaz ha de hacer uso de todas las herramientas a su alcance, desde los contactos cara-a-cara hasta el uso de las redes sociales, ya que, si se usan de forma correcta, pueden proporcionar un valor añadido a nuestra estrategia de diplomacia pública.
6. La diplomacia pública requiere un adecuado planeamiento, adiestramiento y recursos. Durante mucho tiempo, la diplomacia pública no ha sido considerada como una herramienta fundamental para el desarrollo de políticas. La diplomacia pública debe convertirse en una parte integral del planeamiento nacional de la política y en el proceso de toma de decisiones. Del mismo modo, esto no es algo gratuito, sino que necesita dotarse de los recursos económicos y presupuestarios necesarios para tener garantías de éxito. Finalmente, la escasez de personal instruido en diplomacia pública hace necesaria la formación en esta materia por expertos.

Teniendo en cuenta estos puntos, la estrategia de diplomacia pública seguida durante la preparación del nuevo concepto estratégico de la Alianza puede considerarse todo un

éxito,⁵⁹³ ya que se organizaron más de 140 actividades divulgativas en los países miembros (seminarios, conferencias, grupos de trabajo, ensayos de estudiantes...).

No obstante, si la OTAN quiere ser la imagen de una organización que sirve a la seguridad internacional, además de promocionar estabilidad y protección de los valores universales, debe dar más importancia a su *soft power* que a su *hard power*.⁵⁹⁴ Mientras que la OTAN sea capaz de comunicar y “convencer” de que su misión principal es la prevención de conflictos y el establecimiento de la paz, y no hacer la guerra, repercutirá de manera positiva en su imagen.⁵⁹⁵ Del mismo modo, su implicación en actividades de carácter cívico-militar puede tener un impacto significativo sobre la imagen de la OTAN que quiere proyectar al resto del mundo. En este contexto, debe alcanzarse una armonía entre los diferentes enfoques que las organizaciones civiles y militares tienen respecto a la comunicación estratégica.⁵⁹⁶

El impacto de la diplomacia pública de la OTAN sólo se puede entender a largo plazo, por lo que sus resultados son intangibles a corto plazo. Por ello, los aliados deben seguir invirtiendo en diplomacia pública, conscientes de que se trata de un largo proceso que requiere tiempo y recursos, tanto humanos como materiales y económicos. Se trata de un ajuste más político que militar, que requiere de una minuciosa e imaginativa diplomacia pública que la OTAN tiene aún que demostrar su valor añadido.

⁵⁹³ En septiembre de 2009, el Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, anunció que el proceso para desarrollar el nuevo concepto estratégico sería “el proceso más abierto y completo de toda la historia de la Alianza”. En BABST, Stefanie (2010). “NATO’s New Strategic Concept: Inspired By The Masses?”. *Turkish Policy Quarterly*, vol. 9, nº 1, p. 62. Disponible en: http://turkishpolicy.com/pdf/vol_9-no_1-babst.pdf (acceso el 15 de diciembre de 2012).

⁵⁹⁴ SEIB, Philip (2014). “Public Diplomacy and Hard Power: The Challenges Facing NATO”. *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 38, nº 1, Winter 2014, p. 97. Disponible en: http://www.fletcherforum.org/wp-content/uploads/2014/04/38-1_Seib1.pdf

⁵⁹⁵ La legitimidad de las operaciones aliadas es de vital importancia. En este contexto, el concepto de injerencia humanitaria y la responsabilidad de proteger a la población civil cobra especial relevancia. Sería equivocado decir que la comunidad internacional está en contra del uso de la fuerza en cualquier circunstancia, ya que si está legitimado y es necesario, el uso de la fuerza puede ser aceptado.

⁵⁹⁶ BABST, Stefanie (2018). Op. cit., p. 6.

Las herramientas de comunicación actuales ofrecen un gran número de oportunidades a la OTAN para informar al público, defender sus políticas y establecer relaciones interactivas con una audiencia global. Así, dada la importancia para nuestro objeto de estudio, profundizaremos en el planeamiento y la evaluación estratégica que la Alianza realiza en su diplomacia pública, que nos ayudará a comprender la confección y puesta en escena de la comunicación estratégica.

9.2. Marco para el planeamiento y evaluación estratégica de la diplomacia pública de la OTAN

Con la finalidad de ayudar a la División de Diplomacia Pública de la OTAN a mejorar la imagen de la Alianza y evaluar el impacto de sus actividades, el Centro Conjunto de Lecciones Aprendidas y Análisis,⁵⁹⁷ con sede en la localidad portuguesa de Monsanto, desarrolló en 2013 un marco para el planeamiento y evaluación estratégica de la diplomacia pública.⁵⁹⁸ Para ello, llevó a cabo una exhaustiva investigación de los métodos, conceptos y herramientas de diplomacia pública existentes hasta el momento y empleados por diversos actores, todos ellos del ámbito de la comunicación, desarrollo internacional, relaciones públicas y diplomacia pública.

Este marco proporciona una mejor comprensión de cómo puede ayudar a la Alianza a valorar el impacto de sus actividades de diplomacia pública, al tiempo que describe la metodología utilizada por los profesionales involucrados en los procesos de planeamiento y evaluación. Para una mejor comprensión, define el marco de evaluación de la diplomacia pública como:

⁵⁹⁷ Traducción de su denominación en inglés *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* (JALLC).

⁵⁹⁸ NATO JOINT ANALYSIS AND LESSONS LEARNED Centre (2013). *A Framework for the Strategic Planning & Evaluation of Public Diplomacy*. Monsanto.

“Una construcción teórica para un enfoque total de la diplomacia pública, que comprende:

- Una base teórica para una mejor comprensión de las relaciones entre las actividades de la diplomacia pública y los objetivos, así como los resultados deseados y los realmente obtenidos;
- Una metodología evaluativa que incluye un proceso para el planeamiento;
- Procedimientos necesarios para ejecutar la metodología de evaluación; y,
- Una selección de métodos de investigación y herramientas utilizadas para llevar a cabo la evaluación y el seguimiento”.⁵⁹⁹

Así, el método propuesto se basa en dos conceptos teóricos relacionados – el modelo lógico y la teoría del cambio⁶⁰⁰ – ampliamente utilizados y desarrollados por un gran número de organizaciones para diseñar sus actividades de planeamiento y evaluación estratégica, sobre todo aquéllas relacionadas con la comunicación. Para ello, el marco establece seis procesos diferentes: definir los objetivos de la diplomacia pública; definir las audiencias; decidir las estrategias y resultados; planear las actividades; diseñar el plan de información, evaluación y seguimiento; y, evaluar y retroalimentar el marco.⁶⁰¹

⁵⁹⁹ Ibid., p. 5.

⁶⁰⁰ En el contexto de la diplomacia pública, el modelo lógico trata de mostrar la relación lógica existente entre causa y efecto: los productos de salida (*outputs*) son una consecuencia directa de las actividades; los resultados (*outcomes*) son los cambios en la conciencia necesarios para causar impactos; mientras que los impactos (*impacts*) son los cambios en las actitudes, apoyo y comportamientos que la organización pretende conseguir.

La teoría del cambio es una metodología de planeamiento de gran valor que contribuye con el modelo lógico y comprende, en retrospectiva, desde los impactos planeados por la organización, mediante el análisis de uno o más resultados deseados que deben alcanzarse antes de que se produzcan dichos impactos, a los productos finales que deben planearse para conseguir los resultados deseados.

Ibid., pp. 7-8.

⁶⁰¹ De estos seis procesos, se puede decir que los cinco primeros son procesos de planeamiento, de los cuales se derivan dos planes – el plan de actividades y el plan de control y evaluación de recogida de

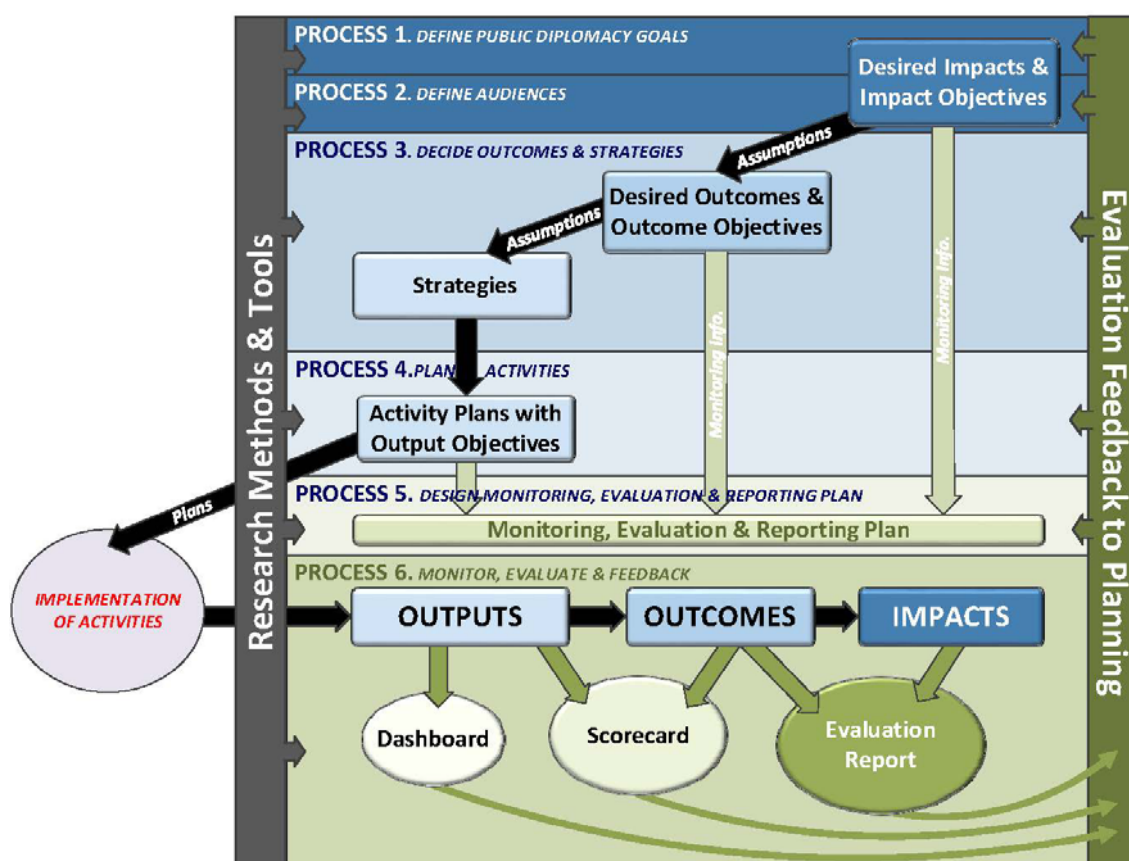


Figura 11. Diagrama del marco completo.⁶⁰²

A la hora de su puesta en práctica, hay que decir que los dos primeros procesos – identificación de objetivos y definición de las audiencias – están unidos irremediabilmente. Es más, cuanto mejor definidas estén las audiencias objetivo, mejor se podrán enfocar las estrategias y actividades a sus necesidades y más eficaces serán los mensajes de diplomacia pública a transmitir. En cualquier caso, lo que es innegable es que, debido a su importancia, una correcta delimitación de las audiencias objetivo debe considerarse prioritaria, ya que, en caso contrario, a pesar de que se pongan en marcha el resto de procesos, no se conseguirán los resultados deseados.⁶⁰³

datos – mientras que el sexto de los procesos se dedica a la evaluación y control de los resultados conseguidos.

⁶⁰² NATO JOINT ANALYSIS AND LESSONS LEARNED CENTRE (2013). Op. cit., p. 11 y p. 53.

⁶⁰³ A la hora de identificar determinados individuos o grupos en el seno de las diferentes audiencias objetivo, es de gran utilidad llevar a cabo un análisis de la situación o el conocimiento de la diplomacia pública existente, así como la experiencia, ya que pueden jugar un papel importante en la cadena

Una vez que han finalizado los dos primeros procesos, tiene lugar lo que se conoce como planeamiento estratégico, que consta de los tres siguientes, es decir, decidir las estrategias y los resultados, planear las actividades y diseñar el plan de información, evaluación y seguimiento.

Así pues, el planeamiento estratégico comienza con la definición de qué pretende conseguir la diplomacia pública mediante los impactos deseados, y a continuación define el flujo lógico de pasos intermedios para planear las actividades y su puesta en práctica para alcanzar los objetivos. Para ello, para cada uno de los resultados que se desean alcanzar, se deben establecer unos objetivos y sus respectivos indicadores de grado de desarrollo,⁶⁰⁴ que constituyen la base de los objetivos SMART.⁶⁰⁵

El tercer proceso, decidir las estrategias y los resultados, tiene dos aspectos principales: el primero, diseñar la teoría del cambio en relación a los objetivos y, el segundo, elaborar las estrategias para conseguir dichos objetivos. En este sentido, los supuestos de planeamiento deberían cuestionarse siempre. Es más, a la hora de relacionar los impactos con los resultados deseados, debemos ser realistas y hacer uso del sentido común, puesto que los impactos de la diplomacia pública se conocen por los apoyos, las actitudes o los comportamientos.

comunicativa a la hora de confeccionar los mensajes. Entre ellos, destacan los líderes de opinión, quienes pueden ejercer gran influencia sobre la audiencia seleccionada o bien sobre la percepción que el público tiene de una determinada situación, y los denominados “multiplicadores”, quienes difundirán el mensaje a la opinión pública, si bien tienen la posibilidad de modificarlo según sus necesidades, como pueden ser los periodistas, bloggers, etc.

⁶⁰⁴ Cada objetivo puede tener uno o dos indicadores de grado de desarrollo (KPI, *Key Performance Indicator*) como máximo, pero cada uno de ellos debe ser seleccionado muy cuidadosamente para garantizar su duración y relevancia para el plan. Cuando se establecen KPIs, debemos asegurarnos de que éstos tienen un significado bien definido y sin ambigüedades; los datos son accesibles y están disponibles, son tangibles y observables; la recogida de datos puede llevarse a cabo con los recursos disponibles; el indicador es representativo para el resultado o impacto deseado y proporciona un *input* a la evaluación de las estrategias y actividades; y, que concuerdan con otros indicadores indirectos cuando el resultado o impacto deseado es difícil de cuantificar directamente. En NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre (2013), Op. Cit., p. 18.

⁶⁰⁵ SMART es un acrónimo inglés que engloba cinco conceptos o adjetivos aplicables a los objetivos: *Specific, Measurable, Attainable/Achievable, Relevant, Time bound* (específico, medible, alcanzable, relevante y con fecha límite).

El cuarto proceso, el planeamiento de actividades, representa el mayor volumen del marco de evaluación. En este caso, la experiencia y el uso de las buenas prácticas para diseñar las actividades y crear las condiciones óptimas en las audiencias objetivo son importantes para conseguir los impactos y resultados deseados establecidos en la teoría del cambio. Asimismo, cobra especial relevancia en este proceso tener en cuenta las lecciones aprendidas de ocasiones anteriores y la retroalimentación proporcionada por la evaluación.

El quinto proceso tiene por finalidad desarrollar el plan de información, seguimiento y evaluación, que incluye detalles de cómo los KPI deben medir los resultados, los productos y los objetivos, dar respuesta a cualquier pregunta del análisis de la situación, así como contribuir a una mejor definición de los estrategias, actividades, objetivos, audiencias, impactos y resultados deseados.

La evaluación, normalmente, se lleva a cabo tras tener lugar la actividad a evaluar. Si bien es muy útil a la hora de contribuir en el proceso de lecciones aprendidas, conviene mencionar que no garantiza la idoneidad del programa ni tampoco ayuda a los profesionales de la gestión de la información. Así, se hace necesario el uso de tres diferentes tipos de evaluación al mismo tiempo: la evaluación *ex-ante*, también llamada formativa; la evaluación de los productos de salida, también conocida de puesta en práctica del programa; y, la evaluación *ex-post*, también denominada evaluación del impacto o resultado.⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ La evaluación *ex-ante* se lleva a cabo antes de que comience la puesta en práctica del plan. Así, entre otros asuntos, analiza si los supuestos en la teoría del cambio son razonables, si los objetivos son SMART, si el plan de actividades es coherente y está bien definido, etcétera.

La evaluación de los productos de salida (*outputs*) es la que se lleva a cabo durante la puesta en práctica de las actividades y se fija en los *outputs*. A diferencia del seguimiento, las mediciones en esta evaluación no se graban ni se informan sino que se centran en otros aspectos, tales como si los recursos utilizados fueron eficientes; si los resultados obtenidos han sido los esperados; si las actividades incluidas en el plan se pusieron en marcha... Esta evaluación, además, proporciona significado al seguimiento de la

No obstante, el proceso de evaluación también requiere del análisis y recogida de datos, no sólo basados en KPIs, sino más bien en ciertas preguntas y criterios relacionados con el objeto de investigación y evaluación. Estos criterios de evaluación proporcionan un marco bastante útil a las cuestiones. Así, normalmente, los criterios más utilizados son eficacia, eficiencia, relevancia y resultados.⁶⁰⁷

Por último, toda evaluación de actividades requiere de un seguimiento de los productos de salida, de los resultados y de los impactos que juzguen si los indicadores de

información al tiempo que puede proporcionar narrativas que acompañen a los informes de las mediciones. Para ello, este tipo de evaluación debería llevarse a cabo por profesionales de la diplomacia pública con posibilidad de realizar revisiones de manera independiente.

La evaluación *ex-post* hace referencia a la evaluación de los resultados, así como a los impactos, y puede llevarse a cabo periódicamente o bien directamente tras un evento. Evalúa el efecto sobre la audiencia objetivo y debería centrarse en la eficacia del programa de actividades (por ejemplo, la relevancia alcanzada; la eficiencia con que se ha comunicado los mensajes; el grado en que se han alcanzado los objetivos...). Esta evaluación trata de establecer las posibles relaciones causales entre las actividades y los impactos o resultados. En NATO JOINT ANALYSIS AND LESSONS LEARNED CENTRE (2013), Op. cit., p. 23.

⁶⁰⁷ Los criterios de evaluación establecidos por el JALLC son:

Eficacia. Criterio que mide el grado en que una actividad o programa alcanza sus objetivos. Las preguntas se plantean según los supuestos de planeamiento para los resultados esperados de la actividad o programa. Estas preguntas de investigación se formulan de tal una forma que permitan cierto grado de flexibilidad en el rendimiento y en el tiempo de escala. Por ejemplo: ¿En qué medida se han logrado los objetivos de la estrategia planeada o pueden ser alcanzados? ¿En qué medida la actividad {x} contribuye o no contribuye al {resultado deseado y}? ¿En qué medida la actividad {x} ha creado una comprensión del mensaje {y} en la audiencia objetivo? ¿Cuáles fueron los principales factores que consiguieron un efecto para conseguir o no el objetivo {x}? ¿Qué actividades en el programa eran más eficaz en la consecución del objetivo {x}? ¿Qué actividades no merecen la pena repetir?

Eficiencia. Criterio que compara los *outputs* en relación con los *inputs* (recursos). La evaluación de los productos de salida se centra en la eficiencia. Las cuestiones relativas a la eficiencia permiten al profesional examinar si los resultados se podrían haber conseguido con menos recursos. Así, las preguntas típicas suelen ser ¿La actividad {x} ha sido rentable en comparación con la actividad {y o z} para lograr el efecto deseado? ¿Se completó el programa de actividades a tiempo y dentro del presupuesto?

Relevancia. Criterio utilizado para determinar si los mensajes, canales de comunicación y las actividades son adecuadas a las necesidades y prioridades de la audiencia objetivo. La relevancia de los objetivos también se puede cuestionar si, habiéndolos conseguido, no generan las condiciones adecuadas para lograr un impacto. Las preguntas, en este caso, son del tipo: ¿En qué medida la audiencia objetivo ha comprendido y apoyado el mensaje principal en la actividad {x}? ¿Las actividades y los resultados del programa son coherentes para alcanzar los resultados y efectos deseados? ¿Sigue siendo relevante el objetivo {x} para la audiencia objetivo?

Resultados. Criterio que mide los cambios positivos y negativos derivados de las actividades, directa o indirectamente, intencionada o inintencionadamente. Este tipo de evaluación afecta a los principales productos, resultados e impactos derivados de las actividades sobre las actitudes y comportamientos de la audiencia objetivo. Las preguntas pueden ser: ¿Qué ha ocurrido como resultado de las actividades? ¿Cuál ha sido el impacto real de las actividades sobre la audiencia objetivo? ¿Cuántas personas han sido afectadas?

En NATO JOINT ANALYSIS AND LESSONS LEARNED CENTRE (2013). *Ibíd*, p. 25.

desarrollo han alcanzado los objetivos, y dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas en el plan de información, evaluación y seguimiento.

No cabe duda de que la retroalimentación y el aprendizaje obtenido del seguimiento y de la evaluación son la parte más importante del marco. Por ello, siempre deben de formar parte del proceso de lecciones aprendidas y del conocimiento que sirvan de base para mejorar futuros planeamientos y mejorar la ejecución de las actividades.

El marco desarrollado por la OTAN establece tres tipos de informes para realizar el seguimiento al progreso de las actividades: para presentar gráficamente los valores de los KPIs y mostrar el desarrollo de los objetivos, para presentar el progreso de los resultados e impactos deseados y para informar, de una forma analítica y más detallada, de las conclusiones a las que se han llegado tras la evaluación de las actividades, de los impactos y de los resultados obtenidos.

Asimismo, el marco establece ocho métodos de investigación para contribuir a la evaluación de la diplomacia pública,⁶⁰⁸ cuya elección dependerá de las características de cada uno de ellos que mejor se adapten a la investigación en cada caso.⁶⁰⁹ Así, establece

⁶⁰⁸ Los ocho métodos de investigación con los que trabaja la Alianza para evaluar la puesta en práctica de su diplomacia pública son: grupos de trabajo, entrevistas, estudios de caso, observación, investigación narrativa, análisis y seguimiento de los medios de comunicación, análisis de la web e investigación documental.

⁶⁰⁹ El grupo de trabajo puede ser un método de gran utilidad durante la fase del planeamiento estratégico, ya que ofrece una visión cualitativa para comprender cómo piensan las personas de la audiencia objetivo al identificar opiniones, actitudes, comportamientos y motivaciones. Las entrevistas son adecuadas para evaluar el compromiso de los líderes de opinión; las entrevistas arrojan opiniones, perspectivas, sugerencias y visiones de gran valor que contribuyen a una mejor comprensión de la situación. Los estudios de caso aportan un valor añadido al medir opiniones, actitudes y creencias individuales de una muestra de la audiencia objetivo, al tiempo que permiten el seguimiento de los cambios a medio y largo plazo. La observación puede utilizarse para apreciar cambios tangibles relacionados con las actividades o los objetivos. Asimismo, también puede ser de utilidad si la diplomacia pública promueve debates o discusiones en las que participen miembros de la audiencia objetivo. No obstante, la observación se basa en la percepción humana, por lo que, en determinadas ocasiones, puede estar sesgada. La investigación narrativa es un modo rápido de obtener más detalles para determinar qué piensa la gente sobre un determinado asunto. Si se identifican qué nuevas opiniones pueden ser influenciadas por los mensajes de diplomacia pública es muy útil para el planeamiento estratégico de la diplomacia pública. El análisis y seguimiento de los medios de comunicación puede proporcionar un seguimiento en tiempo real de la eficiencia de algunas actividades y el seguimiento a largo plazo de los KPIs utilizados para medir los

un menú para determinar cuál es el mejor método de investigación, teniendo en cuenta el tipo de evaluación:

	Grupo de trabajo	Entrevista	Estudios de caso	Observación	Investigación narrativa	Análisis y seguimiento medios	Análisis de la web	Investigación documental
Evaluación formativa	X	X	X	X	X	X		X
Evaluación outputs			X	X		X	X	
Evaluación resultados	X	X	X	X	X	X		X

Tabla 20. Menú para determinar el método de investigación en función del tipo de evaluación.⁶¹⁰

Del mismo modo, el marco también establece un menú pero, en esta ocasión, teniendo en cuenta los criterios de evaluación:

	Grupo de trabajo	Entrevista	Estudios de caso	Observación	Investigación narrativa	Análisis y seguimiento medios	Análisis de la web	Investigación documental
Eficacia	X	X	X	X	X	X	X	
Eficiencia			X		X	X	X	
Relevancia	X	X	X	X	X	X		
Resultados	X	X	X	X	X	X		

Tabla 21. Menú para determinar el método de investigación en función del criterio de evaluación.⁶¹¹

Finalmente, el marco establece, igualmente, una guía para la evaluación de los programas de información y comunicación de diplomacia pública. Así, identifica que,

resultados. Proporciona una visión de gran valor al descubrir nuevos temas, nuevas tendencias, el alcance de nuestros mensajes y los cambios que originan en las audiencias objetivo. Del mismo modo, el análisis de los *social media* puede contribuir a identificar los sitios que las audiencias objetivo suelen visitar. El análisis de la web es de utilidad si el objeto de la investigación es mejorar la eficacia de una página web mediante una mejor comprensión de cómo los usuarios navegan por la web al tratar de comprender cuál es el motivo de su visita. El análisis del número de visitantes a una web o a ciertas páginas pueden determinar ciertas tendencias al identificar asuntos de interés. Por último, la investigación documental puede proporcionar una base sólida para la comprensión de la situación, al tiempo que proporciona información general de utilidad para desarrollar el planeamiento. La información es un medio que evidencia los cambios que pueden afectar a los objetivos vinculados a las actividades de diplomacia pública.

⁶¹⁰ NATO JOINT ANALYSIS AND LESSONS LEARNED CENTRE (2013), Op. cit., p. 35

⁶¹¹ Ídem.

normalmente, los programas de diplomacia pública se suelen clasificar en dos grandes categorías: compromisos con las personas y la comunicación de masas.⁶¹²

Así, el compromiso de gente-a-gente (*people-to-people engagement*) es una forma eficaz para llevar a cabo la diplomacia pública, ya que proporciona una plataforma para el diálogo. El objetivo principal de este compromiso es la construcción de relaciones con personas influyentes y sus respectivas audiencias objetivo, dando lugar a una mejor comprensión y apoyo de las políticas de la organización. Este compromiso puede tener lugar a través de eventos, seminarios y conferencias, visitas y misiones, programas de intercambio, o bien mediante la interacción directa con responsables políticos, líderes de opinión, políticos, blogueros y otros expertos dentro de la audiencia objetivo.⁶¹³

Por otra parte, la comunicación de masas generalmente implica la comunicación de la información en un solo sentido, ya sea a través de los tradicionales medios (material impreso, notas de prensa, radiodifusión por televisión, programas de radio...) o de los medios digitales (página web de una organización, imágenes y vídeos de una biblioteca multimedia...). En este caso, el objetivo principal es informar e influir en las percepciones de una audiencia mucho más amplia, que contribuye a mantener la imagen de la organización con sus audiencias objetivo.

	Grupo de trabajo	Entrevista	Estudios de caso	Observación	Investigación narrativa	Análisis y seguimiento medios	Análisis de la web	Investigación documental
Compromiso gente-gente	X	X	X	X	X	X		X
Comunicación de masas	X		X	X	X	X	X	X

Tabla 22. Menú para determinar el método de investigación según el programa de diplomacia pública.⁶¹⁴

⁶¹² Ibid., p. 48.

⁶¹³ Ídem.

⁶¹⁴ Ibid., Op. cit., p. 35.

Las organizaciones internacionales, entre las que se incluye la Alianza, necesitan operar las 24 horas del día, pues deben informar al público de sus actividades o garantizar su reputación ante posibles situaciones adversas.

De ahí, que el planeamiento y la evolución de estas situaciones a muy corto plazo no sean objeto de análisis en el marco desarrollado por el Centro Conjunto de Lecciones Aprendidas y Análisis. Sin embargo, la prensa diaria y las actividades de los medios de comunicación deben ser coherentes con la consecución de los objetivos a largo plazo. Así, un ciclo de comunicación de 24 horas permite a la OTAN poder reaccionar a las noticias que se producen, de manera que está en consonancia con los resultados e impactos deseados a largo plazo.⁶¹⁵

10. LA DIPLOMACIA PÚBLICA MILITAR

No hay una definición para la diplomacia pública militar. Tal vez sea porque es una actividad reservada para otros actores, no para los militares. Sin embargo, la realidad es que los militares conducen operaciones y actividades que están directa e indirectamente diseñadas para influir en las actitudes de las audiencias extranjeras en apoyo de los objetivos de la política exterior.

El Departamento de Defensa estadounidense apoya la narrativa de que “no hacemos diplomacia pública”,⁶¹⁶ puesto que es competencia del Departamento de Estado, pero

⁶¹⁵ Ibid., p. 49.

⁶¹⁶ WALLIN, Matthew (2015). *Military Public Diplomacy. How the Military Influences Foreign Audiences*. White Paper, American Security Project, febrero de 2015, p. 2. Disponible en: <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2015/02/Ref-0185-Military-Public-Diplomacy.pdf> (acceso el 4 de abril de 2015).

reconoce que numerosas actividades están diseñadas específicamente para apoyar los esfuerzos de la diplomacia pública y sus objetivos. A estas actividades se las denomina como “Apoyo de la Defensa a la Diplomacia Pública”.⁶¹⁷

No cabe duda de que las fuerzas armadas han jugado un papel importante en la construcción del *soft power* a lo largo de la historia. Sin embargo, continúa la inexistencia de una definición para el concepto de diplomacia pública militar. No obstante, Wallin la define como “la comunicación militar y el establecimiento de relaciones con públicos extranjeros y audiencias militares con el propósito de lograr un objetivo de la política exterior”.⁶¹⁸

Un nuevo concepto que ha aparecido recientemente en el ejército estadounidense es el de actividades de influencia e información (IIA)⁶¹⁹ y parece que llega para quedarse. Se trata de un mecanismo para coordinar e integrar las diferentes capacidades relacionadas con la información. Así, el manual de campo FM3-13 define a las actividades de influencia e información como

“la integración de las capacidades relacionadas con la información para sincronizar temas, mensajes y acciones con las operaciones para informar a Estados Unidos y a la audiencia global, influenciar en las audiencias extranjeras, y afectar en el proceso de toma de decisiones del enemigo o adversario”.⁶²⁰

⁶¹⁷ US DEPARTMENT OF DEFENSE (2010). *Reporting on Strategic Communication 2009*. 11 de febrero de 2010. Washington, p. 5. Disponible en:

http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/dod_report_strategic_communication_11feb10.pdf

⁶¹⁸ WALLIN, Matthew (2015). *Ibid.*

⁶¹⁹ IIA: *Inform and Influence Activities*.

⁶²⁰ DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). *FM 3-13 Inform and Influence Activities*, enero de 2013, p. 1-1. Disponible en: <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-13.pdf> (acceso el 1 de marzo de 2014).

Las capacidades que incluyen las IIA son *public affairs*, operaciones militares de apoyo a la información (MISO),⁶²¹ cámara de combate, compromiso líder-soldado, operaciones de asuntos civiles, consideraciones culturales y civiles, seguridad de las operaciones y decepción militar.⁶²²

Dado que aún es muy complicado determinar la implicación de los ejércitos con la diplomacia pública, los estudios realizados se basan en las actuaciones que se han llevado al terreno. Una de las herramientas utilizadas ha sido el estudio de casos. Analizando varios casos – Afganistán, visitas en puerto, programas de respuesta a emergencias, programas de intercambio militar, equipos de trabajo para mujeres, sistemas de terreno humano, equipos militares de apoyo a la información – se puede deducir que estas actividades se enmarcarían dentro de la diplomacia de defensa.

En cualquier caso, Wallin enuncia una serie de diez acciones (*best practices*) para los profesionales de la diplomacia pública. Si bien estas prácticas siguen teniendo relevancia para los militares, hay determinadas consideraciones a las que se debe dar un crédito adicional en su aplicación militar. No obstante, estas prácticas, aunque sean de guía para los militares, no debe perderse de vista la perspectiva civil:⁶²³

1. Identificar los objetivos estratégicos y tácticos.
2. Comprender a la audiencia objetivo.
3. Adiestramiento.
4. Crear mensajes adecuados.
5. Ser veraces.
6. Recursos apropiados.

⁶²¹ MISO: *Military Information Support Operations*.

⁶²² *Ibid.*, p. 3-1.

⁶²³ *Ibid.*, pp. 27-34.

7. La diplomacia pública es trabajo de todos.
8. Medir la eficacia.
9. Establecer y mantener buenas relaciones.
10. Ejercer el poder físico con cautela.

En lugar de ser una “guerra de ideas”, como se ha afirmado, el verdadero campo de batalla del siglo XXI es una guerra de información, percepción e influencia, en el que el principal problema al que se enfrenta la diplomacia pública militar es el de su eficacia.

Un aspecto clave que el planeamiento militar debe comprender es que la elaboración de productos no equivale a generar efectos.⁶²⁴ En el caso español, en las operaciones en el exterior cobrará especial relevancia la coordinación entre el Ministerio de Defensa, el de Exteriores y la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.

11. LA DIPLOMACIA PÚBLICA EN LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, una diplomacia pública eficaz puede conseguirse de dos maneras: en primer lugar, estructurando la situación, de tal modo que la audiencia objetivo sea receptiva a una determinada línea de acción y responda en la dirección deseada; y, en segundo lugar, estableciendo relaciones, con la finalidad de influir las mismas para conseguir los objetivos deseados.

⁶²⁴ Al igual que ocurre con la diplomacia pública, medir los resultados de elementos intangibles es muy difícil de valorar y aquéllos han de esperarse a largo plazo.

Para promocionar los intereses nacionales durante los conflictos armados, la diplomacia pública puede llevar a cabo objetivos y tareas determinadas.⁶²⁵ Actualmente, son dos los modelos más populares para que la diplomacia pública alcance sus objetivos: la publicidad⁶²⁶ y las relaciones públicas.⁶²⁷

Las relaciones públicas han tenido éxito para promocionar determinadas causas o cambiar la percepción pública de las naciones en los conflictos. Así, Pratkanis establece cinco posibles condiciones bajo las cuales puede ser una herramienta eficaz para la diplomacia pública.⁶²⁸

1. Las relaciones públicas son más eficaces cuando una nación o una causa son desconocidas por el público y se pretende aumentar su visibilidad para atraer su atención. En el caso de los conflictos, éstos de por sí tienen la atención suficiente como para negar este papel a las relaciones públicas.
2. La creación y distribución de imágenes por las relaciones públicas es más eficaz a la hora de influir en la opinión pública cuando éstas son aceptadas ante un público apático, sumido en un estado de baja participación.
3. Cuando una nación o causa es sujeto de una intensa cobertura mediática negativa, ciertos autores recomiendan optar por una estrategia de reducir la visibilidad antes que presentar imágenes positivas. En conflictos internacionales,

⁶²⁵ Entre otras, destacan comunicar la legitimidad de una determinada línea de acción, cambiar la forma de pensar y el comportamiento enemigo, crear/destruir alianzas estratégicas, contrarrestar los efectos de la propaganda, elevar la moral propia y eliminar la del enemigo, promover al alto el fuego entre los beligerantes, prevenir conflictos o rebajar la escalada de tensiones, sentar las bases para la reconciliación, etc. Un listado de hasta 19 objetivos puede encontrarse en PRATKANIS, Anthony (2009). "Public Diplomacy in International Conflicts. A Social Influence Analysis". En SNOW, Nancy; Taylor, Philip M. (eds.). Op. cit., p. 114.

⁶²⁶ Analizando el uso de la publicidad para la diplomacia pública, la publicidad debe ser vista como una técnica, no como una estrategia para lograr los objetivos de la diplomacia pública. La filosofía del *branding* ignora la naturaleza competitiva y dinámica de los conflictos internacionales. En este contexto, como técnica, la publicidad puede ser útil para proporcionar información en ciertas situaciones.

⁶²⁷ Las relaciones públicas son un conjunto de técnicas diseñadas para elevar la conciencia de un asunto o entidad y crear una impresión favorable del mismo.

⁶²⁸ PRATKANIS, Anthony (2009). Op. cit., p. 117.

es imposible parar temporalmente el conflicto para detener esta cobertura negativa y poner en práctica esta estrategia.

4. La amplia distribución de imágenes negativas utilizadas por un contendiente raramente puede ser contrarrestada por el otro con la distribución de imágenes positivas.
5. En situaciones de conflicto, es más que posible que algún contendiente señale que se está haciendo uso de las relaciones públicas para promocionar la causa.

Así pues, las relaciones públicas son capaces de crear efectos visuales eficaces y utilizar las relaciones sociales para controlar a los medios de comunicación de masas.

Del mismo modo, Pratkanis afirma que sólo hay tres posibles formas de cambiar las creencias y el comportamiento humano para ganar la “guerra de los corazones y mentes”: el engaño absoluto,⁶²⁹ el uso de la fuerza y el uso de la influencia social.⁶³⁰ La influencia social es el medio por el cual el *soft power* se pone en práctica en los conflictos internacionales.⁶³¹ La ciencia ha llevado a cabo experimentos y análisis para determinar cuándo es más eficaz la influencia social en su aplicación a los conflictos.⁶³²

Así, una diplomacia pública eficaz “piensa globalmente, pero actúa localmente”; es decir, una campaña de influencia social debe girar en torno a los objetivos estratégicos nacionales, aunque también debe ser posible su aplicación a nivel local. Para ello, es necesario el uso de la inteligencia para identificar y comprender la naturaleza de las

⁶²⁹ Un ejemplo de la decepción en los conflictos internacionales fue la artimaña aliada para hacer creer a Hitler que el desembarco para el día D sería en Calais y no en Normandía.

⁶³⁰ Por influencia social debe entenderse cualquier técnica, dispositivo, procedimiento o manipulación no coercitiva que confía en la naturaleza psicosocial de los seres humanos como medios para crear o cambiar las creencias o comportamientos de un determinado objetivo.

⁶³¹ PRATKANIS, Anthony (2009). Op. cit., p. 118.

⁶³² Para ello, se han desarrollado los denominados análisis de influencia social, que consisten específicamente de: poder, influencia social o tácticas de decepción utilizadas en un determinado dominio; los objetivos estratégicos; el intercambio de influencia dentro de una comunidad; y, los modelos de influencia dentro de una comunidad. Ibid., p. 119.

audiencias de la diplomacia pública, así como conocer la estrategia, los objetivos y las tácticas de influencia del adversario.

1. El *soft power* tiene un lado “duro”.
2. Las campañas de influencia son competitivas, se trata de una “batalla de las ideas” para ganar los corazones y las mentes.
3. Las campañas de influencia deben basarse en los principios científicos de la influencia social y en el pasado histórico.
4. La influencia puede ser estratégica, pero no táctica.
5. La diplomacia pública está al mismo nivel que otros recursos de poder nacional.
6. Pensar a nivel global, actuar a nivel local.
7. Es esencial tener objetivos de comunicación específicos ligados a la seguridad nacional.
8. El uso de la influencia a nivel táctico para propósitos defensivos es el primer signo de derrota.
9. La confianza es esencial para la comunicación. La diplomacia pública no es posible si carece de legitimidad.
10. Escuchar antes de hablar.
11. Análisis completo del conflicto. Las campañas de diplomacia pública deben planearse para la paz tras los conflictos. También deben buscar formas de prevenir los conflictos. Es mejor prevenir que curar.
12. Los medios determinan los fines: una táctica manipuladora invita al cinismo o si se percibe como coercitiva socavarán los objetivos a largo plazo.
13. Los instrumentos de la diplomacia pública encargados de llevar a cabo una campaña de influencia deben diseñarse según los principios democráticos.

Figura 12. Atributos del análisis de influencia social a la diplomacia pública en conflictos.⁶³³

Al igual que en la guerra tradicional, la diplomacia pública también tiene ejes sobre los que su estrategia pivota, denominados centros de gravedad.⁶³⁴ En este sentido, la doctrina conjunta JP 5-0 establece que “un objetivo siempre está vinculado a un centro

⁶³³ Traducción propia. Basada en PRATKANIS, Anthony (2009). Op. cit., p. 120.

⁶³⁴ Según Clausewitz, un centro de gravedad es “el eje del poder y de la maniobra sobre lo que todo depende”. En CLAUSEWITZ, Carl von (1976). *On War*. Traducido por Michael Howard y Peter Paret. New Jersey: Princetown University Press, pp. 595-596. El Diccionario de Términos militares estadounidense define al centro de gravedad como “la fuente de poder que proporciona fortaleza moral y física, libertad de acción y voluntad de actuar”. JP 1-02 (2010). *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*. (modificado el 15 de marzo de 2015). Washington D.C.: US Government Printing Office, p. 29.

de gravedad [...] Es importante recordar que la guerra asimétrica se centra en la legitimidad e influencia sobre la población”.⁶³⁵

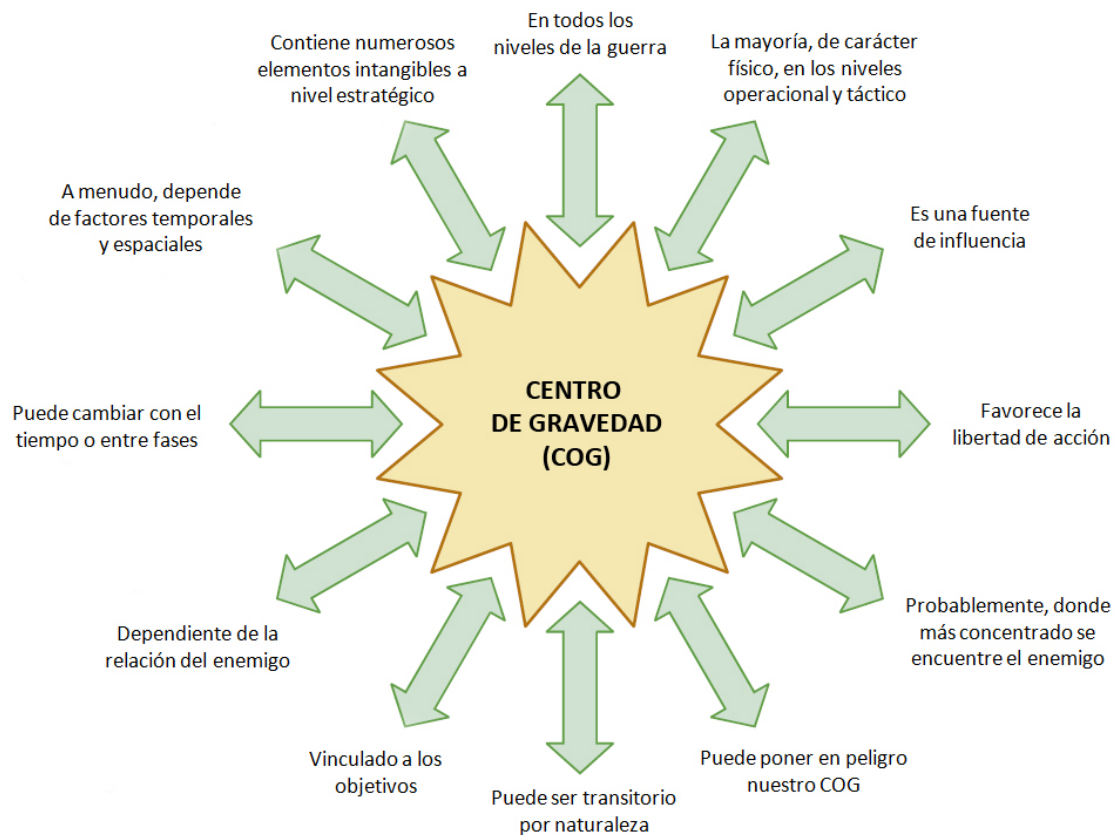


Figura 13. Características del centro de gravedad.⁶³⁶

Pratkanis identifica nueve centros de gravedad para las campañas de influencia social en los conflictos internacionales para contribuir al plan estratégico de influencia: la primacía de un ataque estratégico, el beneficio moral, la confianza, la configuración de la agenda, la selección de actitudes, la autojustificación, las “semillas del odio”, la reacción psicológica y la propaganda.

⁶³⁵ La diferencia de la guerra asimétrica con la guerra tradicional es que ésta última busca la confrontación directa militar para derrotar a las fuerzas armadas del adversario, destruir su capacidad militar o apoderarse o retener un territorio para forzar un cambio de gobierno o de las políticas del adversario. En JP 5-0 (2011). *Joint Operation Planning*. 11 de agosto de 2011. Washington D.C.: US Government Printing Office, p. xxi.

⁶³⁶ Traducción propia. Basada en JP 5-0 (2011). Op. cit., p. III-23.

CENTRO DE GRAVEDAD	CONSECUENCIAS LÓGICAS
PRIMACÍA DE UN ATAQUE ESTRATÉGICO Es de suma importancia atacar la estrategia enemiga	Trampas estratégicas → Debilitar el apoyo al adversario
	Estrategia 360º → Anticiparse a los acontecimientos
	Estrategia de control de la información → Política muy activa, no reactiva
	Planes y objetivos → A largo plazo
	Estrategias de nicho ineficaces en publicidad, <i>branding</i> o RR.PP.
BENEFICIO MORAL El campo de batalla es la moral de los actores en el conflicto	Percepción de éxito/fracaso en función de las expectativas
CONFIANZA Una campaña de influencia es imposible sin confianza ni credibilidad	Escuchar, en primer lugar, a la propia audiencia
	El significado de los hechos → Acciones en consonancia con las palabras
	Admitir un defecto puede jugar a favor de la credibilidad
	El poder de la palabra → La propaganda “negra” puede socavar la confianza
	La propaganda emocional puede producir resultados a corto plazo, pero dañar la confianza a largo plazo
CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA	El control de los asuntos de interés incide en la opinión pública
SELECCIÓN DE ACTITUDES Para tener sentido del mundo y de uno mismo	Segmentación → Grupos con actitudes similares pueden ser influenciados por mensajes similares
	La variedad de opiniones y percepciones en un grupo puede ser utilizado para dividir el apoyo a una causa
AUTOJUSTIFICACIÓN	La tensión creada por los pensamientos disonantes puede reducir la tensión y derivar en una trampa
SEMILLAS DEL ODIO La propaganda es mejor aceptada por quienes se encuentran amenazados	La percepción de injusticia es una de las mayores motivaciones para incitar a la violencia
REACCIÓN PSICOLÓGICA La influencia coercitiva crea resentimiento y rebelión	Más ventajas de ser percibido como un liberador que como un opresor controlador
	La coacción tiene eficacia limitada en el tiempo
PROPAGANDA	Las percepciones erróneas y distorsiones de la información son comunes en los conflictos

Figura 14. Centros de gravedad en las campañas de influencia social en los conflictos internacionales.⁶³⁷

⁶³⁷ Elaboración propia, basada en PRATKANIS, Anthony (2009). Op. cit., pp. -123-137.

Como el *soft power* comprende las acciones encaminadas a conformar las percepciones de otros, compartir la inteligencia se convierte en un recurso muy importante. De este modo, el poder militar también contribuye al *soft power*. En los conflictos internacionales o en guerra, las operaciones psicológicas (PSYOPS) constituyen un buen instrumento de influir en el comportamiento de la opinión pública.⁶³⁸ Las dificultades a las que se enfrenta la diplomacia pública se derivan de su propia naturaleza – la consecución de los objetivos a largo plazo y la dificultad de medir resultados intangibles. Sin embargo, pueden ser compensadas por los resultados obtenidos a corto plazo por las PSYOPS. No obstante, como veremos cuando hablemos de comunicación estratégica, no conviene asociar operaciones psicológicas a diplomacia pública para evitar que ésta pierda su credibilidad.

⁶³⁸ PSYOPS incluye actividades de decepción o desinformación, las cuales pueden ser muy beneficiosas en tiempo de guerra, pero también muy perjudiciales si se llevan a cabo durante tiempo de paz. Una de las herramientas que han de tener en cuenta es la propaganda, que puede ser de tres tipos: blanca, cuando se distribuye información veraz por una fuente contrastada para ganar credibilidad; gris, donde la fuente no es fácilmente reconocible y la veracidad de la información se pone en duda; y, negra, donde la fuente y la información atribuida son falsas.

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

QUINTA PARTE
COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

1. INTRODUCCIÓN

Según García González, “las nuevas crisis, con elementos de cambio y continuidad, no sustituyen a las antiguas, bien presentes en la realidad de la sociedad internacional, sino que añaden diversidad a una manifestación del conflicto en el sistema internacional que ya era compleja con anterioridad”.⁶³⁹ Así, aporta dos dimensiones que iluminan el impacto de la comunicación en el ámbito exterior: por una parte, “hay nuevas percepciones de amenaza a intereses prioritarios que antes no lo eran, de manera que aparecen razones de ‘responsabilidad internacional’, ‘humanas’, de ‘conciencia’ o de ‘opinión pública’ detrás de muchas crisis que antes sólo se producían por consideraciones ‘estratégicas’ como el poder o la estabilidad”; y, por otra parte, los instrumentos militares generan “credibilidad” mediante el uso “no bélico” del poder militar, tales como la disuasión inmediata, la diplomacia coercitiva, el uso limitado de fuerzas.⁶⁴⁰

Hasta casi mediados del siglo XX, los adversarios solo pensaban en cómo llegar a la victoria final; la evolución de todas las disciplinas ha llegado también hasta el “arte de la guerra”.⁶⁴¹ Hoy en día, los mensajes tienen una vital importancia, sobre todo en los conflictos armados, porque no basta con ganar al enemigo sobre el terreno sino que también hay que ganarse a la opinión pública.⁶⁴² La diplomacia pública debe conseguir

⁶³⁹ GARCÍA GONZÁLEZ, Javier Ignacio (2009). *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa, p. 353.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, pp. 354-355.

⁶⁴¹ Hasta tal punto que se evita utilizar el término y sustituirlo por eufemismos, tales como conflicto armado.

⁶⁴² En este contexto, debe entenderse como opinión pública no solo la propia de nuestro país o países amigos o aliados que participan en las operaciones militares, sino también la del país en la que se llevan a cabo las mismas y, dada la globalización en la que se difuminan las fronteras, también debemos ganarnos la confianza de la comunidad internacional.

la credibilidad de los actores internacionales⁶⁴³ y debe hacer uso de las redes sociales para alcanzar los fines establecidos por la acción exterior de cada Estado.

Así pues, mientras que la comunicación estratégica aún es una disciplina “tabú” para algunos o desconocida para otros, lo que es cierto es que las percepciones y la comprensión de las políticas, imágenes o acciones “importan”;⁶⁴⁴ es decir, el éxito de muchas políticas se basa en el apoyo que éstas reciben de la población (ya sea nacional o extranjera), donde las acciones y las palabras influyen en las percepciones. Hoy en día, precisamente, “las percepciones de las audiencias y sus implicaciones en las operaciones militares tienen más peso que los beneficios conseguidos sobre el campo de batalla”.⁶⁴⁵

A pesar de que ya ha pasado más de una década desde que se acuñara por primera vez el término de comunicación estratégica en el ámbito militar, aún sigue siendo un término muy confuso, ya que son numerosas las definiciones existentes del concepto, ya sean formales o informales; su significado depende de la definición utilizada, del modo en que esté escrito (en plural o singular, abreviado, como acrónimo, con mayúsculas) o del contexto dentro del cual esté siendo utilizado; y, debido también al número de términos que coinciden con la finalidad de la comunicación estratégica o que son utilizados como sinónimos del mismo (propaganda, diplomacia pública, poder o influencia, entre otros).

⁶⁴³ Según Nye, “las relaciones políticas de poder tradicionalmente se basaban en aquéllas en las que el poder militar y económico eran más fuertes y tenían más probabilidad de ganar. Hoy en día, en la era de la información, lo que verdaderamente importa no es ya quién gana, sino qué historia gana”. En NYE, Joseph S. (2010). “The New Public Diplomacy”. *Project Syndicate. A World of Ideas*. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-new-public-diplomacy> (acceso el 3 de mayo de 2012).

⁶⁴⁴ Para la importancia de las percepciones y las imágenes en el escenario internacional, léase JARVIS, Robert (1976). *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

⁶⁴⁵ DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). *Strategic Communication Science and Technology Plan*. Washington, D.C., abril, p. 2. Disponible en: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/strategic_communication_scitech_plan_apr2009.pdf (acceso el 14 de diciembre de 2013).

Kuhn popularizó el concepto de paradigma al considerarlos “como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”.⁶⁴⁹

Desde nuestro punto de vista, sería muy conveniente establecer un paradigma de la comunicación estratégica para poder comenzar a estudiar el concepto pues, como se ha comentado anteriormente, el número de definiciones existentes y la variada gama de términos utilizados de forma sinónima dificultan su estudio.

Al igual que los otros conceptos analizados en el presente trabajo, el término de comunicación estratégica tampoco es nuevo y, del mismo modo, carece de una línea doctrinal claramente establecida. En este apartado, trataremos de limitar nuestro objeto de estudio al ámbito estrictamente militar, ya que la comunicación estratégica ha sido utilizada en otras disciplinas.⁶⁵⁰

Así, por ejemplo, Hallahan observó que un gran número de organizaciones utilizan varias disciplinas comunicativas que comparten propósitos comunes, así como objetivos y estrategias, para lograr los objetivos, identificando seis especialidades dentro de las organizaciones, cada una ejecutada por diferente personal con propósitos específicos.⁶⁵¹

⁶⁴⁹ KUHN, Thomas S. (1996). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

⁶⁵⁰ El sector empresarial fue uno de los primeros que hicieron uso del concepto para lograr los objetivos comerciales. El papel de la estrategia en la gestión empresarial es de aplicación a la comunicación estratégica actual, ya que “la estrategia exige voluntad de competir; [...] sólo puede superarse al adversario si se pueden establecer diferencias que pueden preservarse en el tiempo [...] la comunicación estratégica puede suponer la reivindicación de elementos culturales propios de cada nación frente a la homogeneización impuesta por el proceso de globalización; y, la estrategia implica un enfoque holístico”. En SÁNCHEZ BENÍTEZ, Sergio (2011). “La comunicación estratégica como política pública”. *Documento de opinión 21/2011*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 6-7. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO21_2011ComunicacionEstrategica.pdf (acceso el 3 de abril de 2011).

⁶⁵¹ HALLAHAN, Kirk (2004). “Communication management”. En HEATH, R. L. (ed.). *Encyclopedia of Public Relations*, vol. 1, pp. 161-164. Thousand Oaks: Sage.

En este contexto, la comunicación estratégica cobra sentido como marco unificador para analizar la comunicación en las organizaciones, al menos por cuatro motivos:⁶⁵²

1. La capacidad de los comunicadores para diferenciar entre las actividades tradicionales de comunicación y sus efectos está desapareciendo rápidamente.
2. Los cambios importantes en la comunicación pública están siendo impulsados por los avances tecnológicos y la economía de medios.
3. Las organizaciones suelen utilizar una gran variedad de métodos para influir en el comportamiento de los grupos.
4. La comunicación estratégica reconoce que la influencia es el objetivo fundamental de la comunicación dentro de las organizaciones.

TIPO DE COMUNICACIÓN	PERSONAL	PROPÓSITOS
Gestión	Administrativo/Gestión de toda la organización	Facilitar las operaciones de la organización de forma ordenada
Marketing	Publicidad y marketing	Crear conciencia y promover la venta de productos y servicios
Relaciones públicas	Publicidad, relaciones públicas, recursos humanos y financieros, relaciones con el gobierno	Establecer y mantener relaciones beneficiosas mutuas con los principales grupos
Técnica	Ingeniería, formación y personal técnico	Orientar a los empleados para mejorar su eficiencia
Política	Políticos, asesores y consejeros	Lograr consenso político en asuntos importantes del ejercicio de poder y la asignación de recursos a la sociedad
Campañas de marketing social/ información	ONGs, agencias sin ánimo de lucro, agentes corporativos involucrados con el bienestar social	Disminuir los riesgos y promocionar la mejora social

Tabla 23. Posibles tipos de comunicación en el seno de una organización.⁶⁵³

⁶⁵² Ibid., pp. 9-10. Es más, tal y como señala Hallahan, la comunicación estratégica trata de la comunicación discursiva, persuasiva y relacional para lograr la misión de dicha organización. Ibid., p. 17.

⁶⁵³ Elaboración propia. HALLAHAN, Kirk (2007). "Defining Strategic Communication". *International Journal of Strategic Communication*, vol. 1, nº 1, pp. 5-6. Disponible en: https://smpsebastiao.files.wordpress.com/2012/12/impresso_defining-strategic-communication.pdf (acceso el 10 de noviembre de 2010).

Además de ser un modelo de comunicación, la comunicación estratégica incluye elementos de *public affairs*, ya que su función es asegurar las “condiciones favorables” para conseguir los intereses nacionales de Estados Unidos. Por lo tanto, vale la pena considerar a la comunicación estratégica como doctrina de *public affairs*. Según Coombs y Holladay, en el caso de la comunicación estratégica, el diálogo es una cuestión de persuasión más que de establecer un equilibrio comunicativo entre la organización y las audiencias.⁶⁵⁴

El problema con la comunicación estratégica es la indefinición de sus audiencias y la matriz de sus intereses, con lo que es prácticamente imposible predecir cuáles son sus expectativas y, por consiguiente, el desarrollo de estrategias de comunicación proactivas. Además, parece que una de las principales deficiencias de la comunicación estratégica es que no reconoce a los grupos de interés.⁶⁵⁵

Si nos ceñimos únicamente al ámbito militar, el concepto de comunicación estratégica reconoce a la comunicación como un proceso de arriba hacia abajo.⁶⁵⁶ Tal y como se verá más adelante, son muchas las definiciones utilizadas para referirse a la comunicación estratégica, lo que dificulta su estudio.

Sea como fuere, la máxima de que “las acciones hablan más que las palabras” cobra especial sentido a la hora de abordar el estudio de la comunicación estratégica.⁶⁵⁷ La

⁶⁵⁴ “El diálogo requiere de escucha. Escuchar representa la comunicación en dos sentidos entre “dos”, mientras que si es “uno”, éste simplemente envía un mensaje en una comunicación unidireccional”. En COOMBS, W. Timothy; HOLLADAY, Sherry J. (2007). *It's not just PR: Public Relations in Society*. Oxford: Blackwell, p. 31.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 54.

⁶⁵⁶ Mientras que la comunicación estratégica se centra en la práctica para influir persuasivamente solo en el adversario o en los grupos de interés foráneos, la comunicación interna está muy poco desarrollada, lo que puede llegar a suponer una amenaza a la propia política de comunicación nacional.

⁶⁵⁷ Cualquier desarrollo de comunicación estratégica que solo contemple la comunicación tradicional, con la distribución de notas de prensa, relaciones con los medios, mensajes... está condenada a fracasar. A nivel institucional en España, no hay una concepción de comunicación estratégica bien definida, ni siquiera dentro de cada ministerio, donde las estrategias de comunicación, si las hay, son reactivas, y van

comunicación estratégica trata sobre compartir valores, compartir perspectivas sobre un mismo asunto (compromiso, credibilidad, legitimidad, asociaciones, apoyos...), con la finalidad de crear un escenario internacional favorable a los intereses en cuestión con el mayor consenso posible. Sin embargo, si no se consiguen los resultados esperados, a pesar de haber coordinado y organizado los esfuerzos para ello, el precio que deberemos pagar será muy elevado.

Así, uno de los retos críticos a los que se enfrenta la comunicación estratégica es decidir qué nivel de adhesión deben tener los mensajes y temas diseñados al más alto nivel para cada una de las acciones. Para ello, debería establecerse una estructura adecuada que proporcione temas y mensajes generales, válidos para diferentes situaciones, con la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a cada contexto en particular sin perder vigencia ni credibilidad, evitando contradicciones con otros mensajes.

Por otra parte, conviene destacar el recelo y desconfianza existente entre los medios de comunicación y los mandos militares, lo que pone de manifiesto el desconocimiento recíproco. Aunque poco a poco se está produciendo un acercamiento entre las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación para eliminar este desconocimiento, en España aún queda mucho trabajo que realizar por ambas partes. Encontrar un equilibrio entre la necesidad del periodista de contar noticias de gran impacto a sus audiencias y la preservación de la información crítica militar en las operaciones nunca ha resultado sencillo, pues son los gobiernos quienes establecen la política de comunicación del Ministerio de Defensa y, por extensión, la del Mando de Operaciones y los Cuarteles Generales. Así, dependiendo del tipo de política adoptada – activa, semi-activa o

siempre “a remolque”. Desafortunadamente, se sigue pensando en la forma clásica de comunicación, lo cual impide poner en práctica una verdadera comunicación estratégica.

pasiva⁶⁵⁸ – las relaciones entre los periodistas y el Ministerio de Defensa serán más fluidas o no, lo que facilitará o dificultará el trabajo de aquéllos.

Una práctica que goza de larga tradición en los ejércitos extranjeros para estrechar los lazos de cooperación entre los periodistas y los militares – más conocida como “empotramientos” (*embed media*) – comenzó a utilizarse en España hace algunos años ya que, ante la negativa de facilitar el acceso a las unidades de las Fuerzas Armadas españolas, los periodistas conseguían desplegarse en operaciones con los contingentes de otras naciones. Actualmente, es una práctica habitual, si bien aún todavía existe cierto recelo entre los militares para facilitar el trabajo de los periodistas.

Con la finalidad de clarificar estos aspectos, estrechamente relacionados con la comunicación estratégica, durante los siguientes apartados se estudiará minuciosamente, en primer lugar, una aproximación teórica al término, en el que tendremos la oportunidad de comprobar la dificultad que entraña establecer una teoría en torno a dicho concepto, al no haber una definición ampliamente aceptada. Igualmente, se estudiará el concepto desarrollado en algunos países, algunas organizaciones, para finalmente llegar al caso español.

Del mismo modo, dada la importancia que tiene en el desarrollo de la comunicación estratégica, también se analizarán las narrativas y lo que conllevan. Seguidamente, veremos el peso que tienen ambos conceptos – comunicación estratégica y narrativa –

⁶⁵⁸ La política activa es la que trata de estimular el interés de los MCS y del público en general sobre un determinado asunto para hacer llegar una información concreta a la opinión pública. La política semi-activa es la que informa, de manera voluntaria, a los medios y al público, sin tratar de aumentar o intensificar el interés de éstos, para evitar especulaciones sobre información no contrastada de aquello que se considera de interés. Por último, la política pasiva es la que se adopta cuando no se pretende despertar la atención de los medios o del público en general sobre un determinado hecho, si bien ha de tenerse en cuenta que deberán difundir la información solicitada a los medios para evitar rumores o despertar suspicacias en los medios. En EJÉRCITO DE TIERRA (2003). *Orientaciones OR7-022. Información Pública en Operaciones*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. L-4.

en el proceso de planeamiento de las operaciones militares. Finalizaremos la investigación con un acercamiento a las operaciones de influencia, para establecer semejanzas y diferencias con la comunicación estratégica.

2. EN BUSCA DE UNA DEFICIÓN AMPLIAMENTE ACEPTADA

Toda definición supone una limitación, es decir, una enunciación de los límites o fines del concepto definido respecto al resto de la realidad. Precisamente por eso, se presupone que, a la hora de definir el concepto, se deberá negar o descartar aquello que no es el objeto definido, donde las connotaciones subjetivas entran en juego. De ahí, la dificultad de conseguir una definición para la comunicación estratégica ampliamente aceptada, que tal vez sea otro concepto de moda creado para la ocasión.

A pesar de la extensa obra literaria escrita sobre nuestro objeto de estudio, no deja de sorprender que, casi quince años después, aún el término no sea ampliamente aceptado y mucho menos comprendido.

2.1. Breve aproximación a la comunicación estratégica en el sector empresarial

Aunque no es objeto de investigación de esta tesis, sí que conviene mencionar que la comunicación estratégica ha tenido una aplicación práctica en el sector empresarial e industrial mucho antes que en el mundo militar. Por ello, antes de profundizar en la arena militar, realizaremos un breve repaso a algunas definiciones de la comunicación estratégica procedentes de otras disciplinas.

Siempre se ha dicho que la principal diferencia entre la dirección y el liderazgo es la comunicación. Toda comunicación eficaz requiere que los líderes de una organización adopten una actitud persistente a la hora de tomar decisiones y de comunicarlas al exterior. Ciertamente, un líder puede mejorar las políticas y los efectos del planeamiento, garantizando que las implicaciones de la comunicación sean tenidas en cuenta en el proceso lo antes posible, si no desde el principio. De ser así, es más que probable que la comunicación diseñada tenga efectos estratégicos.⁶⁵⁹

En este contexto, tal vez sea Hallahan quien, de manera sucinta, mejor recoja el significado de la comunicación estratégica en el sector empresarial: “uso intencionado de la comunicación por una organización para conseguir su misión”.⁶⁶⁰

Al igual que Christen, Hallahan destaca que la mayoría de los conceptos usados para medir los resultados alcanzados en los cambios de comportamiento tras las campañas de comunicación estratégica – tales como relaciones, reputación, implicación o compromiso – son bastante imprecisos y no pueden vincularse directamente a la acción de la comunicación estratégica de manera aislada, sino que influyen más elementos de diversa naturaleza y consideración.⁶⁶¹

Muy similar es la definición aportada por Holtzhausen y Ansgar al establecer que la comunicación estratégica es la “práctica de la comunicación deliberada e intencionada que un agente de la comunicación realiza en la esfera pública en nombre de una entidad

⁶⁵⁹ PANIZZI, Massimo (2011). “The Development of NATO Strategic Communications: from Public Affairs to a broader Communications Policy”. *The Three Swords Magazine*, nº21/2011, p. 9. Disponible en: http://www.jwc.nato.int/images/stories/threeswords/THREE_SWORDS_21.pdf (acceso el 1 de abril de 2012).

⁶⁶⁰ HALLAHAN, Kirk (2007). Op. cit., p. 3. A pesar de que, desde la publicación del artículo “Defining Strategic Communication” por primera vez en 2007 ha sido citado en numerosas publicaciones y se ha descargado de internet en más de 2.000 ocasiones, poco se ha avanzado respecto a la definición. HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar (2015). “Strategic Communication. Opportunities and Challenges of the Research Area”. En HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. *The Routledge Handbook of Strategic Communication*. New York: Routledge, p. 3.

⁶⁶¹ Ibid., p. 11.

para alcanzar los objetivos establecidos”. A pesar de ello, destacan que una de las perspectivas emergentes más importantes a tener en cuenta en la comunicación estratégica es el rechazo a la linealidad del proceso comunicativo.⁶⁶²

Por su parte, Garrido sostiene que la comunicación estratégica está diseñada con vistas a largo plazo, donde deben cumplirse los objetivos de la empresa, al tiempo que se crea la imagen corporativa y la marca, para conseguir una permanencia en el tiempo. Añade que la comunicación estratégica debe crear redes de mensajes, las cuales han de dotar de coherencia a la organización, sin olvidar a quiénes van dirigidos dichos mensajes.⁶⁶³

En el contexto de la comunicación, Simmons argumenta que la gestión por objetivos:⁶⁶⁴

1. Asegura que todas las personas interesadas son informadas por escrito.
2. Requiere la declaración de resultados específicos, observables y medibles.
3. Asegura que los mensajes de la campaña están relacionados con los objetivos.
4. Facilita la delegación de trabajo.
5. Proporciona la responsabilidad de la que hay que rendir cuentas.
6. Confirma si los resultados son, en realidad, el resultado de las actividades de la comunicación o de otras fuerzas presentes en el entorno.

Tironi y Cavallo definen a la comunicación estratégica como “una práctica emergente con la maduración que experimenta el campo de la comunicación en las sociedades modernas, cuyo objetivo es convertir el vínculo de las organizaciones con su entorno en una relación armoniosa y positiva desde el punto de sus intereses y objetivos”.⁶⁶⁵ Para Picazo y Evadista, la comunicación estratégica tiene por objetivo, además de crear y

⁶⁶² Ibid., pp. 4-7.

⁶⁶³ GARRIDO, Francisco J. (2004). *Comunicación estratégica: las claves de la comunicación empresarial en el Siglo XXI*. Barcelona: Gestión 2000.

⁶⁶⁴ SIMMONS, R. E. (1990). *Communication campaign management. A systems approach*. New York: Longman, pp. 115-116.

⁶⁶⁵ TIRONI, Eugenio; CAVALLO, Ascanio (2001). *Comunicación Estratégica*. Chile: Taurus, p. 28.

fortalecer la imagen corporativa, la de contribuir a la diferenciación y lograr el posicionamiento para crear la ventaja competitiva de la organización.⁶⁶⁶

De otra parte, Scheinsohn define a la comunicación estratégica como “una interactividad que interviene para asistir a los procesos de significación, ya sean éstos en empresas o en cualquier otro sujeto social”.⁶⁶⁷ Mientras, Nosnik define a la comunicación estratégica como una “forma de pensar sistémicamente en cualquier nivel, ya sea personal, grupal y social”.⁶⁶⁸

Young y Pieterse dan un paso adicional para corregir la desafección de los ciudadanos con las políticas gubernamentales, estableciendo un marco comunicativo para la práctica e investigación de la comunicación estratégica, que desafía a las teorías de comunicación actuales y a las prácticas de los gobiernos en cuatro dimensiones: la naturaleza de la audiencia; la multiplicidad global de los canales utilizados por los ciudadanos; las diversas motivaciones existentes tras la selección de los canales por los individuos; y, el arraigo de los flujos de información dentro de un contexto social.⁶⁶⁹

Del mismo modo, estos autores establecen una serie de recomendaciones para diseñar, desarrollar y poner en práctica campañas eficaces de comunicación estratégica. Estos autores recomiendan:⁶⁷⁰

- Antes de adoptar cualquier tipo de decisión respecto a la comunicación, se deben realizar encuestas u otras formas de recogida de datos para conocer más sobre la

⁶⁶⁶ PICAZO, Luis; EVADISTA, Gabriel. (1993). *Comunicación Estratégica. Para crear, fortalecer y posicionar imagen corporativa*. México: McGraw-Hill.

⁶⁶⁷ SCHEINSOHN, Daniel. (2009). *Comunicación estratégica*. Buenos Aires: Granica, p. 115.

⁶⁶⁸ El pensamiento sistémico de Nosnik obliga a concebir del proceso de la comunicación como un sistema, lo que implica ser consciente de cada una de las partes que lo integran. NOSNIK, Abraham. (1991). “El análisis de Sistemas de Comunicación en las organizaciones”. En FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos. *La comunicación en las organizaciones*. México: Trillas.

⁶⁶⁹ YOUNG, Lindsay; PIETERSE, Willem (2015). “Strategic Communication in a Networked World. Integrating Network and Communication Theories in the Context of Government to Citizen Communication”. En HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. *The Routledge Handbook of Strategic Communication*. New York: Routledge, p. 94.

⁶⁷⁰ Ibid., pp. 108-109.

información establecida y aconsejar sobre las prácticas informativas ya existentes entre los miembros de la comunidad objeto de estudio.

- Contar con la influencia y el prestigio de las organizaciones, a las que las personas podrían consultar, como intermediarios de la información y socios estratégicos en el planeamiento y la divulgación.
- Utilizar la información presente en las preferencias de las audiencias, de las cuales las organizaciones podrían hacer uso.
- Trabajar con la infraestructura existente entre organizaciones para fomentar la confianza, construir el consenso y desarrollar una agenda específica dentro de la comunidad.
- Aprovechar el capital proveniente de la estructura y redes interpersonales con el fin de facilitar los flujos de información y el apoyo social.
- Invertir en modos de comunicación a los que las audiencias objetivo están más acostumbradas, pero deben tener en cuenta sus preferencias a la hora de demandar información y la calidad de las fuentes de información.

En cualquier caso, es cierto que el uso de la comunicación estratégica en la industria o empresas siempre ha estado más relacionado con la función de relaciones públicas. Así lo estima Steyn, quien a la hora de definir el concepto, entiende que las relaciones públicas aúnan tanto a la comunicación interna como externa.⁶⁷¹

Mientras que en el ámbito de la defensa el adjetivo “estratégico” tiene un significado característico, en la empresa denota que algo ha sido planeado o se ha pensado sobre ello. De hecho, un concepto muy utilizado, como sinónimo de comunicación

⁶⁷¹ STEYN, Benita (2002). “From ‘Strategy’ to ‘Corporate Communication Strategy’: A Conceptualisation”. *Paper* presentado en el simposio del 9th International Public Relations Research. 4-7 de julio de 2002. Lake Bled, p. 1. Disponible en: <http://www.prconversations.com/wp-content/uploads/2007/08/b-steyn-bled-2002-paper.pdf> (acceso el 10 de noviembre de 2011).

estratégica, es el de comunicación corporativa, que puede definirse como una “estructura de comunicación integral que une a la organización con las partes interesadas”.⁶⁷²

Según *Financial Times*, la comunicación es estratégica “cuando es completamente consistente con la misión, la visión y los valores corporativos y es capaz de reforzar el posicionamiento estratégico y la competitividad de la organización”.⁶⁷³

En esta línea, Argenti establece que la comunicación estratégica es la “comunicación alineada con la estrategia general de la organización para reforzar su posicionamiento estratégico”.⁶⁷⁴ Para Zerfass, la comunicación estratégica “moldea el significado, genera confianza, crea reputación y gestiona las relaciones simbólicas con las partes interesadas, tanto internas como externas, con la finalidad de apoyar el crecimiento de la organización y asegurar la libertad de actuación”.⁶⁷⁵

Así, extrapolando las ideas sobre el poder que ejerce la comunicación en el sector empresarial a cada una de las instituciones en sus respectivos ámbitos de actuación, se puede llegar a conseguir un listado de principios que, generalmente, son olvidados y que, sin embargo, deberían ser de aplicación para todas ellas.⁶⁷⁶

⁶⁷² VAN RIEL, Cees B. M.; FROMBRUN, Charles J. (2007). *Essentials of Corporate Communication. Implementing Practices for Effective Reputation Management*. New York: Routledge, p. 14.

⁶⁷³ Definición que recoge en su página web el Lexicon de FINANCIAL TIMES. Disponible en: <http://lexicon.ft.com/Term?term=strategic-communication> (acceso el 10 de noviembre de 2011).

⁶⁷⁴ ARGENTI, Paul A.; HOWELL, Robert A.; BECK, Karen A. (2005). “The Strategic Communication Imperative”. *MIT Sloan Management Review*, vol. 46, nº 3, primavera de 2005, pp. 83. Disponible en: http://www.dartmouth.edu/~opa/communicators/fall08/reading/Sloan_MIT_Strat_Comm_Imp.pdf (acceso el 9 de noviembre de 2011).

⁶⁷⁵ ZERFASS, Ansgar; JUCK, Simone (2007). “Innovation, Communication, and Leadership: New Developments in Strategic Communication”. *International Journal Of Strategic Communication*, vol. 1, nº 2, pp. 108. Disponible en: http://www.innovationskommunikation.de/fileadmin/_innovate/downloads/ZerfassHuck-IJoSC-2007.pdf (acceso el 11 de noviembre de 2011).

⁶⁷⁶ ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., pp. 462-468.

- Los negocios, la política y el marketing son procesos de intercambio y una parte de esos intercambios son simbólicos, es decir, comunicativos.
- Todo comunica: la cuestión no es comunicar o no comunicar, sino hacerlo de forma profesional y controlada o hacerlo mal.
- En sistemas abiertos, la sociedad exige nuevas demandas a las empresas, de las cuales una parte de comunicación. Nuevas demandas exigen nuevos sistemas.
- La comunicación es un poder que puede gestionarse.
- La estrategia permite canalizar el poder de la comunicación, mediante el liderazgo de ideas y hombres, la coordinación de equipos y la sinergia de esfuerzos.

Dado que las empresas poseen un conjunto de recursos con demasiado significado que, gestionados adecuadamente, pueden producir efectos positivos en las interpretaciones de los públicos, la comunicación estratégica es vital, ya que participa en el diseño de planes de las organizaciones y buscan garantizar el cumplimiento de objetivos, por medio de las acciones de cada uno de sus empleados.

2.2. Evolución de la definición del concepto en el ámbito militar

Según Sergio Sánchez, dos son las razones por las que se debería analizar con detenimiento el concepto de comunicación estratégica: la creciente importancia que el término está consiguiendo en la literatura especializada y en el entramado institucional del mundo anglosajón, especialmente Estados Unidos; y, la necesidad de las naciones de articular herramientas de comunicación global, en el escenario internacional del siglo XXI, para competir y defender sus intereses.⁶⁷⁷ Así, una primera aproximación a los

⁶⁷⁷ SÁNCHEZ BENÍTEZ, Sergio (2011). Op. cit., p. 3.

orígenes de lo que hoy conocemos como comunicación estratégica la realizaba P. J. Crowley, al afirmar que:

“El vocablo ‘estratégico’ comunica importancia, algo directamente relacionado con un interés vital o una función básica. La evolución del concepto de la comunicación estratégica dentro de las Fuerzas Armadas, de hace una década o así, reflejaba la aparición de un entorno en el que se encontraban los medios de comunicación globales que proporcionan información en un ciclo ‘24/7’, el mundo interconectado de Internet, los medios de comunicación tradicionales, televisión satélite y, ahora, las redes sociales y los periodistas ciudadanos. En este mundo, los gobiernos se comunican entre sí y con la sociedad en general. La gente se comunica vertical y horizontalmente y tiene acceso a más y mejor información de calidad que nunca antes ha tenido”.⁶⁷⁸

Sin embargo, fue Vince Vitto – presidente de la *Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*, perteneciente al Departamento de Defensa de Estados Unidos – quien, en 2001, comenzó a sentar las bases de lo que sería el desarrollo de la comunicación estratégica. Si bien no definió el término de comunicación estratégica, incidió sobre la necesidad de aunar bajo una misma dirección todas las acciones y capacidades de información e influencia.⁶⁷⁹

Posteriormente, en 2004, otro informe de la misma agencia destacaba que “la comunicación estratégica es un componente vital para la seguridad nacional de los

⁶⁷⁸ PUBLIC DIPLOMACY COUNCIL (2012). “Pentagon Abandons Strategic Communication?”. Artículo publicado en su página web: <http://publicdiplomacycouncil.org/commentaries/12-18-12/pentagon-abandons-strategic-communication> (acceso el 17 de enero de 2013).

⁶⁷⁹ VITTO, Vince (2001). *Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*. Octubre de 2001. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA396312.pdf> (acceso el 15 de diciembre de 2011).

Estados Unidos”⁶⁸⁰ y, para ello, debía contar con un liderazgo al más alto nivel: la dirección del presidente.⁶⁸¹ Entre las recomendaciones presentadas, se incluía la necesidad de coordinar todos los componentes de la comunicación estratégica: diplomacia pública, *public affairs*, las cadenas internacionales de radiodifusión y las operaciones de información militares. Aunque continuaba sin aportar una definición del término, el informe establecía que:

“La comunicación estratégica requiere un sofisticado método que identifique las percepciones, las redes de influencia y las prioridades políticas, que formule objetivos, que se centre en “tareas factibles”, que desarrolle temas y mensajes, que haga uso de los canales pertinentes, que aproveche las nuevas dinámicas estratégicas y tácticas, y que haga el seguimiento de los éxitos conseguidos”.⁶⁸²

Por su parte, la hoja de ruta para la ejecución de la comunicación estratégica, presentada en la Revisión Cuadrienal de Defensa de 2006, definía el término como:

“Los procesos y esfuerzos concentrados del gobierno de Estados Unidos para tratar de comprender y comprometer a las principales audiencias para crear, preservar o fortalecer las condiciones favorables con la finalidad de conseguir los intereses y objetivos nacionales mediante el uso coordinado de

⁶⁸⁰ US DEFENSE SCIENCE BOARD (2004). *Task Force on Strategic Communication*. Informe de septiembre de 2004. Washington: Department of Defense, p. 28. Disponible en: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA428770.pdf> (acceso el 15 de diciembre de 2011).

⁶⁸¹ “Solo el liderazgo de la Casa Blanca, apoyada por los gabinetes de las secretarías y el Congreso, pueden proporcionar las reformas generales que son necesarias” (traducción propia). *Ibid.*, p. 30.

⁶⁸² *Ibid.*, p. 2.

la información, temas, planes, programas y acciones, sincronizados con otros elementos del poder nacional”.⁶⁸³

En 2008, la *Defense Science Board* emitía un nuevo informe en el que describía ya a la comunicación estratégica como un proceso interactivo.⁶⁸⁴

“La comunicación estratégica es un conjunto sostenido y coherente de actividades que incluye:

- Comprender las identidades, actitudes, comportamientos y culturas; tendencias de los medios y de los flujos de información; las redes sociales y la influencia; motivaciones políticas, sociales, económicas y religiosas.
- Asesorar a los responsables políticos, diplomáticos y comandantes militares sobre la opinión pública y las implicaciones en la comunicación de sus decisiones políticas y estratégicas, y sobre las mejores formas de comunicar sus estrategias y políticas.
- Entablar un diálogo de ideas entre las personas e instituciones que apoyan los intereses nacionales y, siempre que sea posible, con intereses comunes y valores compartidos.
- Influir en las actitudes y comportamientos a través de estrategias de comunicación con el apoyo de una amplia gama de actividades gubernamentales y de la sociedad civil.
- Medir el impacto de las actividades, de forma integral, en el tiempo”.

⁶⁸³ DEPARTMENT OF DEFENSE (2006). *Quadrennial Defense Review: Execution Roadmap for Strategic Communication*. Washington, D.C., p. 3 (traducción propia). Disponible en: <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/QDRRoadmap20060925a.pdf> (acceso el 13 de noviembre de 2011).

⁶⁸⁴ Que el concepto sea interpretado como un proceso implica que la comunicación estratégica incluye funciones de integración, dirección y planeamiento, y debe estudiarse como algo más que un mero conjunto de actividades. En DEFENSE SCIENCE BOARD (2008). *Task Force on Strategic Communication*. Informe de enero de 2008. Washington: Department of Defense, p. 11. Disponible en: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA476331.pdf> (acceso el 13 de marzo de 2012).

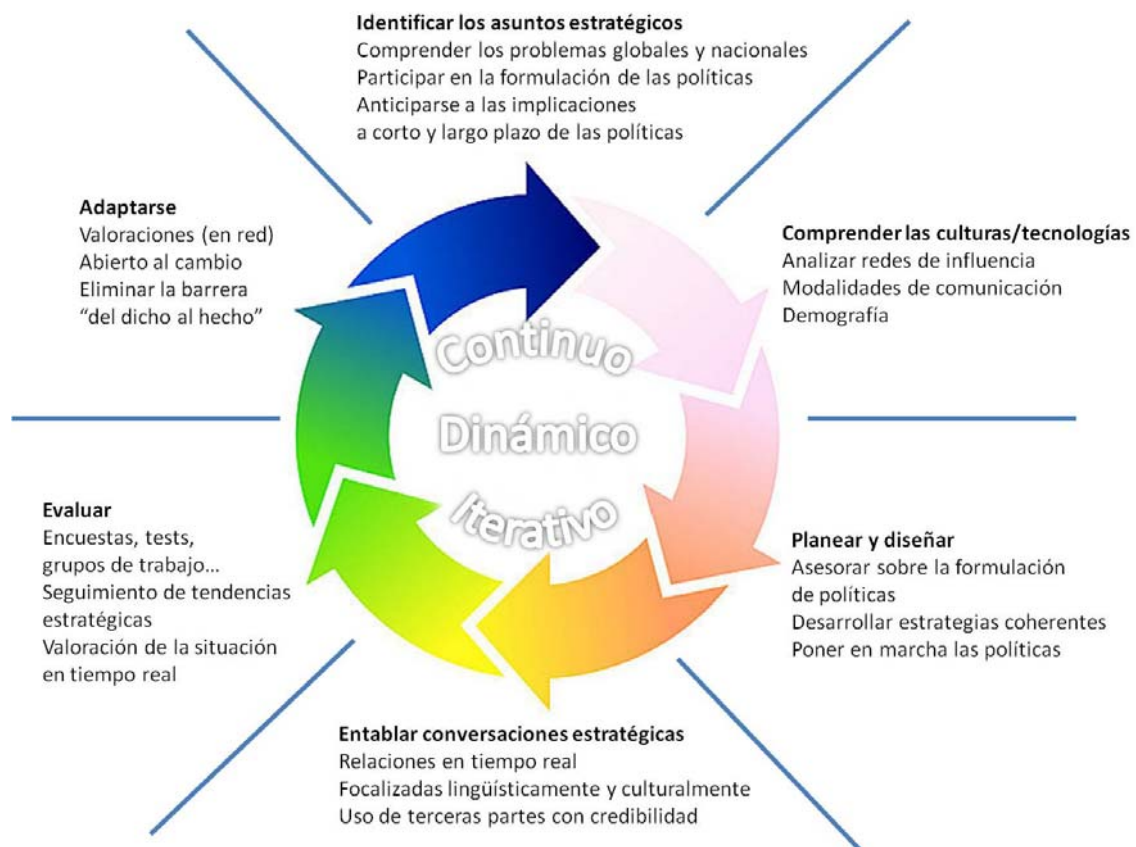


Figura 16. Proceso de comunicación estratégica.⁶⁸⁵

Por su parte, tras su intervención en Kosovo en 1999 y al asumir la responsabilidad de las operaciones en Afganistán desde 2006, la OTAN ya había manifestado la necesidad de desarrollar una comunicación que contribuyera a alcanzar sus objetivos estratégicos. Sin embargo, no sería hasta 2009 cuando el Consejo del Atlántico Norte aprobara la política aliada sobre comunicación estratégica, a la que definía como:

“El empleo apropiado y coordinado de las actividades y capacidades de comunicación de la OTAN – diplomacia pública, *public affairs*, *public affairs* militares, operaciones de información y operaciones psicológicas,

⁶⁸⁵ Traducción y elaboración propia, en base al informe de la *Defense Science Board*. *Ibíd.*, p. 12.

según proceda – en apoyo a las políticas, operaciones y actividades de la Alianza, y para avanzar en los objetivos de la OTAN”.⁶⁸⁶

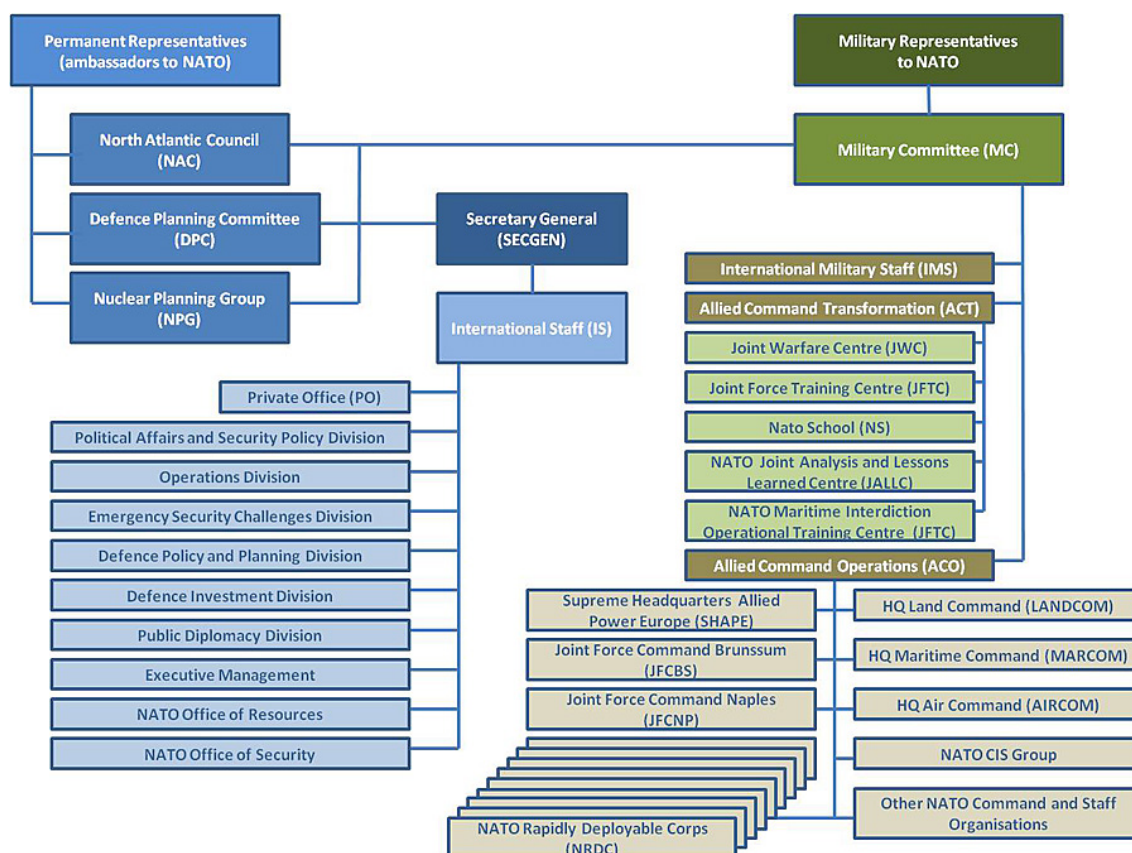


Figura 17. Estructura civil y militar de la OTAN.⁶⁸⁷

El Mando Aliado de Operaciones (ACO) y el Cuartel General Aliado de las Fuerzas en Europa (SHAPE) redefinían el concepto, en base a la definición aprobada por el Consejo del Atlántico Norte (NAC), como “el empleo apropiado y coordinado de *public affairs* y operaciones de información, en cooperación con el Cuartel General de la OTAN, que, junto con otras acciones militares y siguiendo las directrices políticas de la Alianza, contribuyan a las operaciones y objetivos del ACO”.⁶⁸⁸

⁶⁸⁶ NATO (2009). *NATO Strategic Communications Policy*. Documento PO (2009) 0141. Secretario General, 29 de septiembre, p. 1. Bruselas (traducción propia)..

⁶⁸⁷ Elaboración propia.

⁶⁸⁸ SUPREME HEADQUARTERS ALLIED POWERS EUROPE (SHAPE) (2012). *ACO Directive 95-2 Strategic Communications*. 21 de mayo, Mons, p. 5.

Esta definición evolucionó del primer borrador del documento que contemplaba: “Siguiendo las directrices políticas de la OTAN y junto a otras acciones militares, conseguir los objetivos y avanzar en

Sin embargo, la impopularidad del término continuaba creciendo. Es más, debido a la confusión generada por los organismos gubernamentales estadounidenses al establecer cada uno de ellos su propia definición, en 2010, la Casa Blanca elaboró el marco nacional para la comunicación estratégica y “esclarecer” su significado:

“Por ‘comunicación(es) estratégica(s)’ nos referimos a: (a) la sincronización de palabras y hechos y cómo deberán percibirse por las audiencias seleccionadas, así como (b) los programas y actividades deliberadamente dirigidas a comunicar y comprometer a las audiencias pretendidas, incluyendo aquéllas desarrolladas por los profesionales de *public affairs*, diplomacia pública y operaciones de información”.⁶⁸⁹

En el terreno de la investigación militar, las Fuerzas Armadas estadounidenses siempre han ido por delante y no es de extrañar que fueran las primeras en definir el concepto de comunicación estratégica. Así, la publicación conjunta JP 1-02 lo recoge como:

“Los esfuerzos concentrados del gobierno de Estados Unidos para tratar de comprender y comprometer a las principales audiencias para crear, preservar o fortalecer las condiciones favorables para el fomento de políticas, intereses y objetivos estadounidenses mediante la coordinación de planes, programas, mensajes, temas y la sincronización de estos productos con las acciones de todos los instrumentos nacionales de poder”.⁶⁹⁰

las operaciones de ACO mediante el empleo apropiado y coordinado de *Public Affairs* y las operaciones de información, en cooperación con la División de Diplomacia Pública”. En SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (SHAPE) (2008). *ACO Directive 95-2 Strategic Communications*. 15 de septiembre, Mons, p. 3-1.

⁶⁸⁹ Sin embargo, esta definición no aclaraba nada sino que dificultaba aún más su comprensión al incluir el término “sincronización”. En THE WHITE HOUSE (2010). *National Framework for Strategic Communication*. Washington, D.C., p. 2. Disponible en: <https://fas.org/man/eprint/pubdip.pdf>

⁶⁹⁰ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 1-02. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. 8 de noviembre, revisión de 15 de junio de 2015), p. 228.

De esta definición, puede desprenderse claramente que la comunicación estratégica emana del más alto nivel político al comprometer a todos los instrumentos del poder, cuya concepción primigenia tenía carácter político.

Por lo que respecta a los países europeos de nuestro entorno, será el Reino Unido el primero en establecer su definición. Para el Ministerio de Defensa británico, la comunicación estratégica es, en parte una filosofía, en parte una capacidad y, en parte un proceso, consistente en “promover los intereses nacionales mediante el uso de todos los medios de comunicación de la Defensa para influir en las actitudes y comportamientos de las personas”.⁶⁹¹

El Ministerio de Defensa español tardará aún más en “establecer” su propia definición, no siendo hasta 2013 cuando la Directiva del Ministro de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa la definía como:

“El empleo coordinado y apropiado de todas las capacidades de comunicación de la Defensa en apoyo de sus Políticas, Operaciones y Actividades, con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Defensa Nacional”.⁶⁹²

Si se compara esta definición y la aprobada por la OTAN, se observan grandes similitudes y muy pocas diferencias. A excepción de las capacidades de comunicación que enumera la Alianza en su definición y si extrapolamos el alcance internacional de la

⁶⁹¹ UK MINISTRY OF DEFENCE (2012). *Strategic Communication: The Defence Contribution*. Joint Doctrine Note 1/12. Swindon: The Development, Concepts and Doctrine Centre, p. 1-1.

⁶⁹² MINISTERIO DE DEFENSA (2013). *Directiva del Ministerio de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa*. Marzo de 2013. Madrid, p. 2.

Alianza al nacional de España, asistimos a un “plagio”⁶⁹³ de la definición aportada por la OTAN.

Más allá de las definiciones aportadas institucionalmente, los académicos tampoco se ponen de acuerdo a la hora de establecer el término. En esta línea, el profesor Dennis Murphy, de la Escuela de Guerra del Ejército estadounidense, critica que la definición por defecto de la comunicación estratégica en la mente de muchos colegas se atribuya a la interacción con los medios.⁶⁹⁴ Por su parte, Tatham entiende la comunicación estratégica como:

"Una serie sistemática de actividades sostenidas y coherentes, llevada a cabo en los niveles estratégico, operacional y táctico, que permite la comprensión de las audiencias objetivo, identifica los conductos eficaces, y desarrolla y promueve ideas y opiniones a través de dichos conductos para promover y mantener determinados tipos de comportamiento".⁶⁹⁵

Asimismo, Tatham y Rowland establecen diferencias entre si el término está en singular o plural al afirmar que “la ‘comunicación estratégica’ es un paradigma que reconoce que la información y la percepción afectan al comportamiento de la audiencia objetivo y que dicha actividad debe ser calibrada contra los efectos de primer, segundo y tercer orden”, mientras que “las ‘comunicaciones estratégicas’ son los procesos y secuencias

⁶⁹³ Plagio entendido como una traducción literal del término o, si se prefiere, como una muestra evidente de la expresión más utilizada de las posibilidades que ofrece la ofimática: “copia-pegar”.

⁶⁹⁴ “Esto no solo está mal sino que, además, es peligroso. Limita significativamente la capacidad del proceso de la comunicación estratégica (sin ‘s’) para apoyar sinérgicamente las operaciones militares. En este sentido, es importante examinar qué es la comunicación estratégica con el fin de explotar mejor sus capacidades”. En MURPHY, Dennis (2008). “The Trouble with Strategic Communication(s)”. *Issue Paper*, vol. 2-08, p. 1. Carlisle: U.S. Army War College. Disponible en: [http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf)

⁶⁹⁵ ROWLAND, Lee: TATHAM, Steve S. (2010). “Strategic Communication & Influence Operations: Do We Really Get It?”. *Small Wars Journal, Special Series*, nº 10/08, p. 6. Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom

de información para audiencias cuidadosamente seleccionadas”. Para los autores, el efecto final deseado de la comunicación estratégica es la influencia.⁶⁹⁶

La definición ofrecida por Christopher Paul pone de manifiesto la dimensión político-militar del concepto, al referirse a la comunicación estratégica como el “conjunto de acciones, mensajes, imágenes y otras formas de comunicación con la finalidad de informar, influir o persuadir a las audiencias objetivo en apoyo a los objetivos nacionales”.⁶⁹⁷ En cierto modo, la inclusión de dichas acciones (informar, influir o persuadir) en su definición responde, básicamente, a los propios “ingredientes” que aúna la comunicación estratégica.⁶⁹⁸

Para Freedman, la comunicación estratégica es un proceso de evolución en la gestión de la información que no podía contemplarse antes y que nace para adaptarse a las nuevas realidades del escenario internacional. Así, los gobiernos hacen uso de la comunicación estratégica para ofrecer y “cultivar” narrativas en beneficio de los intereses nacionales.⁶⁹⁹

Lamentablemente, en España, son muy pocos los profesionales que se han dedicado a profundizar en el análisis de la comunicación estratégica, quedando reducido su estudio al ámbito académico militar. A pesar de ello, tras comprobar que la comunicación estratégica no es algo nuevo sino que todas las naciones han realizado a lo largo de la historia y observar los caracteres genéricos y específicos de las definiciones existentes

⁶⁹⁶ Ídem.

⁶⁹⁷ PAUL, Christopher (2011). *Strategic Communication. Origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara: Praeger, p. 3.

⁶⁹⁸ Desde mi punto de vista, en esta definición “todo vale”; sin embargo, creo que informar no es lo mismo que influir y tampoco lo es persuadir.

⁶⁹⁹ BELLOU, Fotini (2014). “Cultural Awareness in Peace Operations: Effective Marketing or Strategic Communications”. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, nº 148, p. 582. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814039871/pdf?md5=9dcde2663affe9c1769ec58296dac13&pid=1-s2.0-S1877042814039871-main.pdf> (acceso el 15 de febrero de 2015).

sobre el término, Sánchez⁷⁰⁰ establece su propia definición para la comunicación estratégica:

“Política pública aprobada e implementada por una autoridad gubernamental y dirigida a potenciar las ventajas competitivas y a consolidar la posición de una Nación, mediante el intercambio (emisión/recepción) proactivo y constante de mensajes con audiencias seleccionadas y a través de diversos medios y canales”.⁷⁰¹

A pesar de la falta de consenso político, académico y militar, Santos afirma que “cualquier definición de comunicación estratégica deberá comprender los siguientes términos: coordinación, planificación a medio y largo plazo, objetivos claros y medibles, informar y persuadir, audiencias globales, información veraz, y evaluación de resultados.”⁷⁰² Asimismo, Paul considera que toda comunicación estratégica es un “plato con cuatro ingredientes”, en el que si falta alguno de ellos, no sería comunicación estratégica y estaríamos refiriéndonos a otra cosa diferente a la de nuestro objeto de estudio. En cualquier caso, las cuatro consideraciones que toda definición de comunicación estratégica debería contener son: que las acciones de informar, influir y persuadir son importantes; que estas acciones, para ejecutarlas eficazmente, requieren objetivos claramente definidos; que la coordinación es necesaria para evitar “fratricidios” informativos; y, que las acciones comunican.⁷⁰³

⁷⁰⁰ Sergio Sánchez Benítez ha sido director de comunicación del Ministerio de Defensa y vocal asesor de comunicación del Centro Nacional de Inteligencia.

⁷⁰¹ SÁNCHEZ BENÍTEZ, Sergio (2011). Op. cit., p. 7.

⁷⁰² SANTOS RODRÍGUEZ, Felipe (2013). “La comunicación estratégica (STRATCOM) en los conflictos modernos: El caso de Afganistán”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 2/2013, p. 36. En: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/83/92> (acceso el 31 de octubre de 2014).

⁷⁰³ PAUL, Christopher (2011). Op. cit., p. 4.

Por su parte, Eder establece cuatro características que distinguen a la comunicación estratégica de cualquier otro tipo de comunicación: la selección de las audiencias, la cooperación formal entre los profesionales de la comunicación, su estrecha relación con la diplomacia pública y la rapidez en las respuestas y el alcance global de las mismas.⁷⁰⁴

3. EN BUSCA DE UNA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

Una de las tareas que han llevarse a cabo para la creación de una teoría es, sin lugar a dudas, conseguir un consenso ampliamente reconocido sobre la definición del concepto en torno al cual se quiere desarrollar la misma. Como hemos visto anteriormente, la enorme cantidad de definiciones existentes dificulta establecer un mínimo consenso requerido sobre el alcance y significado de la comunicación estratégica, complicando la existencia de una teoría sobre comunicación estratégica.

Conviene recordar, nuevamente, las palabras del general Alonso Baquer con las que iniciábamos esta tesis, en las que incide sobre el alcance y aplicación de la estrategia:

“La idea de que la estrategia es necesaria para la comunicación no es nueva: desde los primeros actos de propaganda política hasta nuestros días, pasando por la concepción aristotélica de la retórica, los hombres han intentado mejorar su posición relativa utilizando estrategias y métodos de comunicación. De hecho, todos estaríamos de acuerdo en que, sin estrategia, nuestras palabras y demás actos comunicativos perderían gran parte de su

⁷⁰⁴ EDER, Mari K. (2011). *Leading the Narrative. The Case for Strategic Communication*. Annapolis: Naval Institute Press, pp. 31-34.

eficacia, pues no basta transmitir lo que se piensa, sino también pensar lo que se transmite. Pero esta aplicación de la estrategia era implícita, ya sabemos que el uso explícito del término *estrategia* fuera del ámbito militar es reciente, como reciente ha sido su aplicación a la comunicación”.⁷⁰⁵

Es evidente que estrategia y comunicación, o viceversa, son dos conceptos que pueden definirse por separado. A primera vista, son conceptos que nada tienen que ver el uno con el otro. Según el Diccionario de la Lengua Española establece que comunicación es la “acción y efecto de comunicar o comunicarse”.⁷⁰⁶ En este sentido, la primera acepción del vocablo comunicar es “hacer a otro partícipe de lo que uno tiene”, mientras que la décima es “extenderse, propagarse”.⁷⁰⁷

Por otra parte, el concepto de estrategia apareció en Grecia hace muchísimos años como réplica a las posibles consecuencias de una derrota helénica ante los persas.⁷⁰⁸ Desde entonces, el término ha sido utilizado para relacionar a un actor responsable con unos objetivos. Así, la segunda acepción del Diccionario de la Lengua Española define la estrategia como el “arte, traza para dirigir un asunto”, mientras que a su adjetivación – estratégica – lo recoge como “dicho de un lugar, de una posición de una actitud, etc.: De importancia decisiva para el desarrollo de algo”.⁷⁰⁹

Sería muy frívolo por nuestra parte si quisiéramos definir la comunicación estratégica tan solo juntando las definiciones anteriormente aportadas. Sin embargo, sí que se puede vislumbrar lo que, a primera vista, conlleva: en líneas generales, la comunicación

⁷⁰⁵ ALONSO BAQUER, Miguel. “2500 años de estrategia: el paradigma militar”, en ALBERTO PÉREZ, Rafael (ed.). *Estrategias de Comunicación*. 4ª edición, 5ª impresión, p. 37. Barcelona: Ariel.

⁷⁰⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª edición. Madrid: Espasa Calpe, Madrid, p. 609.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, pp. 609-610.

⁷⁰⁸ El término estrategia deriva del latín *strategia*, que proviene, a su vez, del griego *stratos* (ejército) y *agein* (conductor, guía); es decir, el arte de la conducción de las operaciones militares. Así, *strategos* era el comandante supremo o general.

⁷⁰⁹ *Ibid.*, p. 1002.

estratégica hace referencia al uso de mensajes utilizados de manera inteligente para conseguir objetivos; en nuestro caso, para conseguir un cambio en el comportamiento humano. Dicho de otro modo, la comunicación estratégica sirve para dirigir el poder inherente que tiene la comunicación sobre determinados actores y sus relaciones en aras de lograr los objetivos.⁷¹⁰

La dificultad estriba en que el proceso de la comunicación estratégica opera en la dimensión cognitiva, donde existen factores intangibles que no se pueden controlar: “el liderazgo, la moral, la cohesión, el estado emocional o el nivel de entrenamiento, pero también la opinión pública, las percepciones, los medios de comunicación y la rumorología, que influyen de forma notable en esta dimensión”.⁷¹¹

La batalla por la primacía de las ideas, “ganar las mentes y los corazones”,⁷¹² se libra en una nueva región de la información, la *noosfera*.⁷¹³ Asistimos a un nuevo escenario caracterizado por la existencia de un ciclo de “24/7” de noticias, con una gran diversidad de fuentes de información que están cambiando las normas de la

⁷¹⁰ No todas las comunicaciones producen los mismos efectos. Si se quiere obtener cierto resultado, hay que identificar qué comunicación es la más apropiada para ayudar a conseguir los efectos deseados. Por ello, control y organización se tornan como aspectos clave: el uso estratégico de la comunicación debe estar orientado a controlar y estructurar los mensajes para aproximarse lo más posible a los objetivos establecidos.

⁷¹¹ MUÑOZ BRONCHALES, Lucas M. (2010). *Comunicación estratégica: una nueva dimensión de los conflictos armados del siglo XXI*. Monografía del XII Curso de Actualización para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, p. 8.

⁷¹² Sobre ganar los corazones y mentes, hay toda una variedad de publicaciones en la teoría de la contrainsurgencia. Por citar algunos ejemplos, GALULA, David (1964). *Counter-Insurgency Warfare. Theory and Practice*. New York: Praeger. KAPLAN, Fred (2014). *The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*. New York: Simon and Schuster. KILCULLEN, David (2010). *Counterinsurgency*. New York: Oxford University Press. ANDERSON, Scott (2014). *Lawrence in Arabia: War, Deceit, Imperial Folly and the Making of the Modern Middle East*. Londres; Atlantic Books. MAZZETI, Mark (2014). *The Way of the Knife: The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*. Londres: Penguin Press.

⁷¹³ De ella ya hablamos en el anterior capítulo al describir a la *noopolitik* como paradigma de la diplomacia pública. Baste recordar que se trata de una evolución natural de la *realpolitik*, que trata de enfatizar la preponderancia de las ideas, los valores, la ética y las leyes, de forma que el *soft power* prevalezca sobre el *hard power*. La *noosfera* sería la región que aglutinaría todos los elementos de la información, cuyo resultado sería la *noopolitik*.

comunicación y los canales de información, gracias a las nuevas tecnologías.⁷¹⁴ En este nuevo escenario prima la batalla por la audiencia sobre el rigor informativo.



Figura 18. La comunicación estratégica. Administrar el futuro.⁷¹⁵

No obstante, para Alberto Pérez, no hay que caer en el error de pensar que la comunicación estratégica pretende controlar la sociedad o que, de una forma meramente instrumental, se trate de la administración de una herramienta eficaz. Para el autor, la comunicación estratégica:

⁷¹⁴ Las nuevas tecnologías, principalmente con el uso de dispositivos móviles, las redes sociales y la evolución de internet han contribuido al cambio de las normas de comunicación. Internet ha evolucionado de la web 1.0, una internet “unidimensional” – donde solo era posible visitar numerosas páginas web sin ninguna interacción entre el usuario y el proveedor de información – a una web 2.0, una internet “bidimensional”, en la que es necesaria la colaboración por parte del usuario: amplio uso de las redes sociales posibilidad de compartir sus perspectivas, pensamientos u opiniones; realizar *podcasts*, blogs, *tags*, contribuir a las fuentes RSS... Algunos autores han comenzado a hablar de web 3.0 para referirse a la evolución de la web para añadir “semántica” a los contenidos en internet, lo que permitirá búsquedas inteligentes basadas en lo que la información significa y no simplemente en lo que constituyen las palabras. En BOSTON, Aaron M. (2012). “Valor potencial de los medios de comunicación social en la estrategia de información militar”. En MINISTERIO DE DEFENSA. *Boletín de Información n° 326*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 42-46.

⁷¹⁵ Elaboración propia. ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., p. 460.

“Sirve al hombre de acción para alcanzar sus metas en sociedad, ayudándole por medio de la interacción simbólica a que los resultados finales de sus actividades, sean éstas económicas, políticas o sociales, estén lo más cercanos posible a sus objetivos. Implica administrar la herramienta (controlando y organizando anticipadamente el poder de la comunicación), pero sobre todo gestionar el futuro (actuando ahora) para así lograr, por medio de la comunicación, una mejor coordinación con los otros jugadores y, de esta forma, un tránsito más satisfactorio entre el estado pasado y el estado futuro”.⁷¹⁶

Uno de nuestros principales estrategas, el general Miguel Alonso Baquer, llega a la definición de estrategia tras recorrer cinco proposiciones:⁷¹⁷

1. El objeto de la estrategia es el decir de un hacer.
2. La forma de la estrategia consiste en la lógica de la acción.
3. La materia de la estrategia se percibe como el arte de la distancia.
4. La estructura de la estrategia está latente en la concepción de planes de operaciones.
5. El contenido de la estrategia se hace patente en la conducción de los ejércitos hacia sus objetivos.

Así, para el general, la estrategia consiste “tanto el arte de concebir planes de operaciones, coherentes con los fines legítimos de una comunidad política, como el arte de conducir los ejércitos hacia objetivos decisivos”.⁷¹⁸ Continúa diciendo que:

⁷¹⁶ Ibid., p. 459.

⁷¹⁷ ALONSO BAQUER, Miguel (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 36-37.

⁷¹⁸ El amplio repertorio de posibilidades que ofrece la estrategia lleva a Alonso Baquer a realizar una selección de adjetivos que delimitan y determinan el espacio de actuación para cada tipo de estrategia.

“La estrategia, durante el discurso lógico de la acción, [...] comunica una intención ya reflexionada (ética y política) con un comportamiento descriptible (lógico y táctico). El modo de estar relacionadas entre sí la intención política y la ejecución táctica no es casual sino lógico [...] El discurso lógico de la acción queda objetivamente informado por la sabiduría del estratega. Sin *estrategia* las acciones tienen inmensas probabilidades de ser ilógicas o quedar marginadas de la lógica”.⁷¹⁹

Cuando se piensa en la comunicación como una forma de acción, ya no se trata del proceso aséptico de la transmisión de información o de un proceso de socialización, sino como acciones de mutua influencia entre actores de las que pueden derivarse cambios sociales, políticos o económicos.

La comunicación estratégica difiere de la meramente comunicación de información en que se centra no solo en cambiar las creencias de las personas sino también sus comportamientos.⁷²⁰ La función más destacable de esta lectura sociopolítica de la comunicación es el poder que aporta a quien sabe hacer un uso inteligente de ella y aprovechar sus beneficios.

La comunicación estratégica es utilizada por todo tipo de organizaciones y la teoría social llama la atención sobre cómo influye en la sociedad. En este contexto, Øyvind y Verhoeven sostienen que, a la hora de escoger un enfoque social teórico para explicar la

Así, distingue entre estrategia global, total, general, conjunta y operativa, de las que se derivan cinco posibles actores y cinco diferentes situaciones posibles. En ALONSO BAQUER, Miguel (2000). Op. cit., pp. 38-39.

⁷¹⁹ ALONSO BAQUER, Miguel (2012). “2.500 años de estrategia: el paradigma militar”. En ALBERTO PÉREZ, Rafael. Op. cit., pp. 43-44.

⁷²⁰ FINK, Naureen C. y BARCLAY, Jack (2013). *Mastering the Narrative. Counterterrorism Strategic Communication and the United Nations*. Center on Global Counterterrorism Cooperation, Londres, p. 13. Disponible en: http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/Feb2013_CT_StratComm.pdf (acceso el 8 de diciembre de 2014).

comunicación estratégica, es necesario tener en cuenta ciertas consideraciones, pues implica que.⁷²¹

- El dominio de la investigación incluye el nivel social.
- Hay que definir a la sociedad.
- Determinados conceptos clave, tales como la legitimidad o la reflexión, pasan a primer plano.
- Aspectos clave de la investigación están relacionados con el poder y el lenguaje.
- Un programa empírico basado en el construccionismo social pone a los estudios de comunicación a la vanguardia.

Al igual que otras actividades sociales, la comunicación estratégica está gobernada por reglas, normas y estructuras cognitivas. Para Fredriksson y Pallas, las actividades de comunicación de las organizaciones se caracterizan por la conformidad en la estructura y el procedimiento, donde el uso de la comunicación es mucho más una búsqueda de seguridad y previsibilidad en lugar de distinción y singularidad. Dicho de otro modo, es una práctica realizada bajo la influencia de las estructuras sociales que definen y limitan qué comunicar, cómo, cuándo y con quién.⁷²²

De esta manera, la comunicación estratégica es un medio esencial para las organizaciones que intentan alterar las propiedades institucionales en las que se encuentran inmersas.⁷²³ Ello significa que la comunicación estratégica, como concepto y práctica, tiene que relacionarse con las estructuras de la vida social, donde las

⁷²¹ IHLEN, Øyvind; VERHOEVEN, Piet (2015). "Social Theories for Strategic Communication". En HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. *The Routledge Handbook of Strategic Communication*. New York: Routledge, p. 128.

⁷²² FREDRIKSSON, Magnus; PALLAS, Josef (2015). "Strategic Communication as Institutional Work". En HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. Op. cit., p. 152.

⁷²³ Esta perspectiva viene a cuestionar la concepción tradicional de la comunicación estratégica en dos aspectos: su propósito, poniendo el foco en las estructuras institucionales; y, en su dinámica, ya que la comunicación estratégica se basa en las interacciones y colaboraciones entre los diferentes niveles más que ser definida en relación con estas interacciones.

actividades de comunicación de las organizaciones están, al mismo tiempo, subordinadas a las reglas, normas e ideas compartidas.

DIMENSIÓN	REGULADORA	NORMATIVA	COGNITIVO-CULTURAL
Comunicación	Principio de acceso público a los documentos oficiales	Comunicación integrada	Metáfora de las tuberías ⁷²⁴
Expresión	Leyes formales, reglas, recomendaciones	Normas, modelos, estándares	Conceptos, ideas
Base de la legitimidad	Regulación	Moralización	Socialización
Fuentes	Gobiernos, UE, ONU	Profesionales, medios de comunicación	Esquemas, categorías, símbolos
Base de la conformidad	Coercitiva: sanciones económicas o jurídicas	Normativa: presión y sanciones sociales	Mimética: complejidad, incertidumbre, apoyo cultural

Tabla 24. Condiciones reguladores, normativas y cognitivo-culturales para las organizaciones.⁷²⁵

Sin embargo, para Sánchez, la comunicación estratégica posee tres rasgos que deben considerarse desde el principio, y que como parte del proceso político, su desarrollo y ejecución deberían corresponder al poder ejecutivo:⁷²⁶

- Es el resultado de una autoridad política.
- Es siempre una acción deliberada por acción u omisión.
- Se dirige siempre al cumplimiento de unos fines y objetivos concretos y previamente establecidos.

⁷²⁴ La metáfora de las tuberías presenta al comunicador como un “constructor” de los mensajes, quien los transmite por los medios correctos al receptor adecuado, para lograr los efectos deseados. SPICER, C. (1977). *Organizational public relations. A political perspective*. Mahwah: Lawrence Erlbaum.

⁷²⁵ FREDRIKSSON, Magnus; PALLAS, Josef (2015). Op. cit., p, 149.

⁷²⁶ SÁNCHEZ BENÍTEZ, Sergio (2011). Op. cit., p. 3.

Según Alberto Pérez, “hablar de la administración del poder de la comunicación nos lleva indefectiblemente a la *comunicación estratégica*”.⁷²⁷ Adjetivar a la comunicación con el calificativo de *estratégica* supone dotarla de una cualidad diferencial de otras comunicaciones que no tienen su alcance. En este contexto, el autor tipifica los rasgos que definen la comunicación estratégica:⁷²⁸

- La comunicación estratégica se produce en una “situación de juego” en la que intervienen varios jugadores, cada uno de los cuales tiene que tomar decisiones ante la incertidumbre generada por el resto.
- La comunicación estratégica se da en determinados contextos sociales para conseguir determinados objetivos, optando entre varias alternativas de acción, su valoración y la elección final de una de ellas.⁷²⁹
- La comunicación estratégica se pone en práctica, se controla y se evalúa.

Al fin y al cabo, como veremos más adelante, la comunicación estratégica es una cuestión de percepciones; la comunicación estratégica se refiere a la integración de las cuestiones que afectan en las percepciones de los actores y la respuesta en la elaboración de políticas, el planeamiento y las operaciones en cada uno de los niveles.

Así, Rosa Brooks señala que, aunque la comunicación estratégica tiene numerosas similitudes con otros conceptos – diplomacia pública, *public affairs*, operaciones de información (INFOOPS) – “tiene menos que ver con lo que tenemos que decir que con

⁷²⁷ ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., pp. 448.

⁷²⁸ Ibid., pp. 450-458.

⁷²⁹ Muchos teóricos y profesionales de la comunicación tienden a simplificar este proceso en cuatro decisiones fundamentales que el emisor adopta en función del efecto deseado: a qué audiencia objetivo se debe dirigir (a quién), la selección del contenido del mensaje (el qué), la creación y conformación de los contenidos (el cómo) y la selección y planeamiento de soportes y medios (el cuándo y dónde). LASSWELL, H. D. (1927). *Propaganda Technique in the World War*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

lo que otros pueden interpretar nuestras palabras y acciones”.⁷³⁰ Para Brooks, la comunicación estratégica se reduce a “aprender, participar y escuchar”.

La comunicación estratégica más eficaz es aquella basada en un exhaustivo conocimiento de la audiencia a la que se dirige. Así, mientras que los profesionales de la comunicación estratégica son conscientes de que las audiencias interpretarán los mensajes de diferentes maneras y desde diferentes perspectivas, los publicistas generalmente asumen que la audiencia es pasiva e interpreta el mensaje según sus intenciones.⁷³¹

Según Fink y Barclay, en este contexto, los análisis de audiencias contribuyen a definir y configurar la comunicación estratégica para garantizar grandes posibilidades de éxito, ya que idealmente pueden:⁷³²

- Establecer características de comportamiento de las audiencias objetivo.
- Identificar cómo se conforman las actitudes y hasta qué punto, mientras se difunde la información en la comunidad.
- Identificar las características de qué mensajes tienen garantías de éxito a la hora de configurar las actitudes de la audiencia objetivo, así como los temas que pueden captar su atención.
- Identificar las estructuras de poder, formal e informal, que pueden influir en las actitudes, opiniones y acciones de las audiencias objetivo.

⁷³⁰ Rosa Brooks afirma que si la comunicación estratégica solo se refiere a “enviar mensajes” sin más, “*public affairs on steroids*”, no es necesario dicho concepto, pues lo único que ha hecho ha sido crear más confusión entre los actores que, de un modo u otro, ya están realizando estas funciones. BROOKS, Rosa (2012). “Confessions of a Strategic Communicator”. *Foreign Policy*, 6 de diciembre. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2012/12/06/confessions-of-a-strategic-communicator/> (acceso el 14 de diciembre de 2013).

⁷³¹ Todas las concepciones de la comunicación comparten una doble preocupación: la participación y la presentación eficaz, aunque consideradas incompatibles, se intenta que la participación lleve a la eficacia, y la eficacia se utilice para promover la participación. En MØBERG TORP, Simon (2015). “The Strategic Turn in Communication Science”. En HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar (eds.). *The Routledge Handbook of Strategic Communication*. Londres: Routledge, pp. 47-48.

⁷³² FINK, Naureen C. y BARCLAY, Jack (2013). Op. cit., p. 16.

- Identificar creencias, actitudes e incentivos que condicionan el comportamiento de la audiencia objetivo, así como los umbrales necesarios para originar un cambio en el mismo.
- Analizar los canales disponibles de comunicación y hacer recomendaciones basadas en el alcance y credibilidad de dichos canales.

Un aspecto a tener en cuenta es que, durante toda la historia, la comunicación siempre ha necesitado de la estrategia para conseguir sus objetivos,⁷³³ de ahí que una de las características de la comunicación estratégica sea su permanencia en el tiempo, si bien, como veremos más adelante, limitado.⁷³⁴



Figura 19. Comunicación y estrategia en el tiempo.⁷³⁵

3.1. Primeros intentos por crear doctrina en Estados Unidos

El término de comunicación estratégica – que comenzó a desarrollarse bajo el presidente Bush tras los atentados del 11-S – está siendo objeto de estudio durante el siglo XXI. Sin embargo, siempre han sido los Estados Unidos los que han mostrado una

⁷³³ Los hombres, a través de los años – desde la concepción aristotélica de la retórica, pasando por los primeros actos de propaganda política, hasta nuestros días – han tratado de mejorar su posición mediante el uso de estrategias y diferentes métodos de comunicación.

⁷³⁴ “El objeto del saber en estrategia – el decir de su hacer – tiene voluntad de duración, afán de permanencia”. En ALONSO BAQUER, Miguel (2012). Op. cit., p. 43.

⁷³⁵ Ilustración propia, tomando como referencia a ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., p. 579.

mayor preocupación por el desarrollo de este concepto, hasta tal punto que, en 2009, llegaron a establecer un cuerpo doctrinal para el término, no exento de críticas y dudas.

Tal y como vimos anteriormente, una de los primeros documentos de lo que debería entenderse y cómo aplicarse la comunicación estratégica es la Revisión Cuatrienal del Departamento de Defensa (QDR) de 2006, que establece que los intereses nacionales dependen de la exactitud, consistencia, veracidad, oportunidad y transparencia de las palabras y hechos. Durante los siguientes años, la coherencia y la transparencia han sido los principios rectores de toda crítica hacia la comunicación estratégica, pero desde dos perspectivas diferentes: la comunidad militar hizo un llamamiento a una mejor y más eficaz sincronización de todas las acciones de comunicación, mientras que la transparencia de las "palabras y hechos" era vista como uno de los puntos de partida de la ética profesional de *public affairs* y de la sociedad civil.⁷³⁶

Sin embargo, la QDR analizaba la comunicación estratégica desde la perspectiva del liderazgo militar y los intentos de establecer una jerarquía de personal y responsabilidades, más que de establecer un modelo de comunicación. En este sentido, el documento identifica las "brechas" existentes entre *public affairs*, INFOOPS, PSYOPS, diplomacia militar y el apoyo de la Defensa a la diplomacia pública.

Así, la QDR establece tres objetivos que, en términos de comunicación, ponen su atención más en el cómo y quién que en el qué.⁷³⁷

1. Institucionalizar un proceso en el Departamento de Defensa que incorpore los principios de la comunicación estratégica en el desarrollo de la estrategia, formulación de políticas, planeamiento y ejecución.

⁷³⁶ JANTUNEN, Saara (2013). *Strategic Communication: practice, ideology and dissonance*. Publication Series 1, nº 11. Helsinki: National Defence University, p. 78.

⁷³⁷ DEPARTMENT OF DEFENSE (2006). Op. cit., p. 3.

2. Definir roles, responsabilidades y relaciones en términos de PA, INFOOPS, PSYOPS, información visual, diplomacia militar y apoyo de la Defensa a la diplomacia pública.
3. Organizar, adiestrar y equipar las capacidades de comunicación del Departamento de Defensa.

Por su parte, si bien es cierto que la OTAN desarrolló su política sobre comunicación estratégica en 2009, hay que destacar que, desde entonces, no se ha producido ningún desarrollo doctrinal al respecto.⁷³⁸

No obstante, si hubiera que atribuir a alguien el mérito de haber popularizado la comunicación estratégica durante el siglo XXI, sería quien fuera presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, almirante Mike Mullen, quien afirmó que la comunicación estratégica es “un término de referencia que está aquí para quedarse”, reconociendo, de este modo, la importancia que la comunicación estratégica tiene para el éxito de las operaciones militares.⁷³⁹

El almirante Mullen ofrece recomendaciones de carácter general para su aplicación y valiosas pistas para comprender las dificultades que tiene que afrontar la comunicación estratégica de Estados Unidos.⁷⁴⁰ Para ello, propone una vuelta de la comunicación a los

⁷³⁸ Actualmente, la OTAN trabaja con un borrador de manual de comunicación estratégica: NATO SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION (2015). *NATO Strategic Communications Handbook (Draft for use)*. Versión 9.1.2, 11 de enero de 2015. Virginia: NATO. En el mismo sentido, el borrador del documento del Comité Militar MC628 propone una nueva definición para la comunicación estratégica, a la que define como “la integración de las funciones y capacidades militares de comunicación con otras actividades militares, con la finalidad de comprender y establecer el entorno de la información, e informar, persuadir o influir en las audiencias en apoyo a los objetivos y propósitos de la OTAN”. Durante una presentación de Mark Laity en la Escuela de la OTAN en Oberammergau (2 de septiembre de 2015).

⁷³⁹ MULLEN, Michael G. (2009). “Strategic Communication: Getting Back to Basics”. *Joint Force Quarterly*. Vol. 55, 4º cuatrimestre, p. 4. Disponible en: www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a515171.pdf (acceso el 14 de diciembre de 2010).

⁷⁴⁰ “Ésa es la esencia de la buena comunicación: mantener abiertamente un propósito correcto y dejar que nuestras acciones hablen por sí mismas [...] No nos debería preocupar que la gente no nos quiera; ése no es el objetivo. El objetivo es la credibilidad. Y se gana con el tiempo”. *Ibíd.*, p. 3.

orígenes, pues en lugar de considerar a la comunicación como un proceso, ésta gira en torno a las instituciones, convirtiéndola en algo diferente.

“La comunicación estratégica debería ser una función potenciadora que guía y traslada nuestras decisiones y no una organización autónoma. En lugar de intentar incorporar toda la comunicación que le sirve de base, debería servirse de ella para describir el proceso por el cual ésta se integra y se coordina. Por decirlo de forma simple, debemos preocuparnos mucho menos de cómo comunicar nuestras acciones y mucho más de lo que éstas comunican. Espero que aprendamos a ser más humildes, a escuchar más. Porque lo que al final perseguimos – o deberíamos perseguir – son acciones que hablen por sí mismas, que hablen por nosotros”.⁷⁴¹

3.2. Principios que vertebran la comunicación estratégica estadounidense

En 2008, el Departamento de Defensa estadounidense publicó los “Principios de Comunicación Estratégica”,⁷⁴² que enumera los nueve principios que han de regir la comunicación estratégica sin establecer ningún orden de precedencia. A pesar de ello, el liderazgo se sitúa por encima del resto, al afirmar que “los líderes deben comprometerse decididamente en la dirección del proceso de la comunicación”,⁷⁴³ lo que viene a poner de manifiesto que la comunicación estratégica es un proceso unidireccional de “arriba hacia abajo”.

⁷⁴¹ Ibid., p. 4.

⁷⁴² DEPARTMENT OF DEFENSE (2008). *Principles of Strategic Communication*. Washington, D.C. Disponible en: http://www.au.af.mil/info-ops/documents/principles_of_sc.pdf (acceso el 5 de febrero de 2010).

⁷⁴³ Para asegurar la integración y coherencia de todos los esfuerzos de comunicación (acciones, palabras e imágenes), los líderes deben tener presente que la comunicación es fundamental en todo lo que hacen. Ibid., p. 4.

Este documento destaca la sincronización como el elemento clave para conseguir una comunicación estratégica con éxito, al igual que la Revisión Cuadrienal de 2006. Los nueve principios que el documento enumera son:⁷⁴⁴

- Liderada al más alto nivel (*leadership-driven*): los líderes deben comprometerse en la dirección del proceso de la comunicación estratégica.
- Creíble (*credible*): la percepción de veracidad, el respeto entre las partes, la credibilidad y la consistencia son la base de una comunicación eficaz.
- Comprensión (*understanding*): es necesaria una profunda comprensión de las actitudes, culturas, identidades, comportamientos, historia, perspectivas y sistemas sociales.
- Diálogo (*dialogue*): intercambio de ideas multifacéticas para promover la comprensión mutua y construir buenas relaciones.
- Inteligente y penetrante (*pervasive*): cada acción, imagen y palabras envían un mensaje.
- Unidad de esfuerzo (*unity of effort*): integrado y coordinado, tanto horizontal como verticalmente.
- Basada en los resultados (*results-based*): la comunicación estratégica debe focalizarse en conseguir los resultados marcados para alcanzar la situación final deseada.
- Sensible (*responsive*): audiencia adecuada, mensaje correcto, en momento y lugar oportuno.
- Continua (*continuous*): investigación, análisis, planeamiento, ejecución y valoración que retroalimente las acciones.

⁷⁴⁴ Ibid., pp. 4-6.

Del mismo modo, la publicación conjunta *JP 3-61 Public Affairs* enumera los principios de la información: decir siempre la verdad; la información debe estar basada en fuentes creíbles; proporcionar información veraz, oportuna en tiempo y lugar; la información deberá estar siempre disponible, que permita su libre circulación; clasificar la información genera desconfianza y solo se retendrá cuando pueda comprometer la seguridad de las operaciones y de los militares que participan en ellas; y, se evitará realizar acciones de propaganda.⁷⁴⁵

Por su parte, el Manual del Comandante para Comunicación Estratégica y Estrategia de Comunicación (*Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy*) establece un nuevo modelo de principios de la comunicación, que critica tanto a los principios de la comunicación estratégica – a los que ve como más descriptivos que prescriptivos y a los cuales sugiere que deberían catalogarse no como principios sino como características – como a los principios de la información, entendidos más como una filosofía que como un conjunto de principios.

Critica, asimismo, que ninguno de ellos prescriba cómo deberían planearse, integrarse y ejecutarse los esfuerzos de comunicación en el seno de las operaciones militares.⁷⁴⁶ Este modelo se presenta como una herramienta universal para su uso en el ejército y las agencias que trabajan conjuntamente en todo el espectro de las operaciones militares. Así, establece que, en la guerra moderna, “todas las actividades son actividades de comunicación”,⁷⁴⁷ y se basan en tres elementos principales: la confianza, la credibilidad

⁷⁴⁵ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-61 Public Affairs*. 25 de agosto de 2010, pp. ix-x.

⁷⁴⁶ US JOINT FORCES COMMAND, JOINT WARFIGHTING CENTER (2010). *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy*. Versión 3.0, 24 de junio de 2010, p. P-1 – P-2.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, p. P-7.

y los propios principios, concediendo especial importancia a la confianza y a la credibilidad para garantizar el éxito de las operaciones militares.⁷⁴⁸



Figura 20. Modelo de los principios de comunicación.⁷⁴⁹

La confianza sirve como la base o fundamento del modelo; la credibilidad, representada por un cono invertido cuya punta descansa sobre la confianza; y, los siete principios de la comunicación, representados por un conjunto de esferas distribuidas uniformemente sobre la superficie plana del cono: libre circulación de la información, precisión, oportunidad, seguridad, privacidad, unidad de mensajes y predisposición a difundirlos.⁷⁵⁰

⁷⁴⁸ Tanto la credibilidad como la confianza han de estar en consonancia con las palabras y acciones de la fuerza militar. Si la audiencia objetivo percibe en cualquier momento que está tratando de ser manipulada o engañada, la credibilidad y confianza que habían depositado en los militares se verá gravemente dañada y difícilmente será reparada.

⁷⁴⁹ JOINT FORCES COMMAND, JOINT WARFIGHTING CENTER (2010). Op. cit., p. P-6.

⁷⁵⁰ Ibid., pp. P-3 – P-10.

3.3. Críticas y reacciones sobre el alcance de la comunicación estratégica

Antes de que se aprobara la doctrina sobre comunicación estratégica en Estados Unidos en 2009, Murphy criticaba el largo y confuso proceso para elaborar el concepto y su integración en las operaciones militares.⁷⁵¹ Señala que la Estrategia Nacional para la Diplomacia Pública y Comunicación Estratégica de 2007 no define qué es la comunicación estratégica, pero sí la distingue de la diplomacia pública. En cambio, la QDR de 2006 sí que lo hace y define a la comunicación estratégica como:

“Procesos y esfuerzos centrados en el Gobierno de Estados Unidos para comprender y participar con las audiencias clave, con la finalidad de crear, fortalecer o mantener las condiciones favorables para promover los intereses y objetivos nacionales a través del uso coordinado de información, temas, planes, programas y acciones sincronizadas con otros elementos del poder nacional”.⁷⁵²

Para Murphy, incluir los elementos⁷⁵³ que componen la comunicación estratégica supone un problema, porque limita los medios para conseguir los fines: la comunicación estratégica emplea múltiples medios que deberían restringirse por la necesidad de lograr el efecto informativo deseado sobre la audiencia objetivo. Asimismo, destaca que la clave para conseguir el éxito con la comunicación estratégica es la “una unidad cultural de la organización que valora, entiende y, por lo tanto, considera a los medios de la

⁷⁵¹ MURPHY, Dennis M. (2008). “The Trouble with Strategic Communication(s)”. *Center for Strategic Leadership. Issue Paper, vol. 2-08, Carlisle: U.S. Army War College, p. 1. Disponible en:* [http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf) (acceso el 31 de mayo de 2013).

⁷⁵² DEPARTMENT OF DEFENSE (2006). Op. cit., p. 3.

⁷⁵³ *Public Affairs*, INFOOPS, PSYOPS, información visual (VI), diplomacia militar y apoyo de la Defensa a la diplomacia pública.

comunicación estratégica capacidades demasiado importantes para ser integradas en los procesos establecidos de planeamiento”.⁷⁵⁴

Como veremos posteriormente, Murphy establece una crítica final basada en el hecho de que comunicación estratégica y operaciones de información (INFOOPS) son dos cosas diferentes. Así, mientras que la comunicación estratégica es un concepto mucho más general que se dirige a determinadas audiencias objetivo, las INFOOPS están dirigidas a afectar a la capacidad de toma de decisiones del adversario.

Según Murphy, alcanzar un objetivo militar creará automáticamente un efecto informativo, lo que significa que los mensajes enviados por las acciones y la comunicación contribuyen y dan forma a los efectos finales, lo que viene a reflejar el paradigma del planeamiento militar. Así, viene a concluir diciendo que:

“La comunicación estratégica es simplemente un modo de modificar las percepciones, actitudes y creencias de las audiencias objetivo en apoyo de los objetivos. Ciertamente, los medios de comunicación son muy importantes, en última instancia, para conseguir los efectos de información deseados. Pero también es un elemento clave de la comunicación estratégica saber cómo se llevan a cabo las operaciones militares, ya que las acciones envían mensajes alto y claro”.⁷⁵⁵

La mayor parte de autores critica la falta de consenso sobre una definición del concepto, en qué consiste la comunicación estratégica, qué es y para qué. Así, Paul propone dos soluciones al debate generado en torno a la indefinición existente sobre el término.

⁷⁵⁴ MURPHY, Dennis M. (2008). Op. cit., p. 2.

⁷⁵⁵ Ibid., p. 3.

En primer lugar, propone una solución muy sencilla sobre su alcance: cuando se utilice la expresión “comunicación estratégica”, o cualquier otro sinónimo o eufemismo, “di lo que quieres decir”, junto con algún adjetivo calificativo que clarifique la intencionalidad de lo que se quiere informar, influir o persuadir.⁷⁵⁶ Para ello, presenta cinco aspectos que deberían contribuir a disipar las discrepancias: el nivel de la empresa;⁷⁵⁷ los procesos de planeamiento, sincronización e integración de la información;⁷⁵⁸ los temas y las estrategias de comunicación;⁷⁵⁹ las capacidades de comunicación, información e influencia;⁷⁶⁰ y, el conocimiento de las capacidades de análisis del comportamiento humano.⁷⁶¹

En segundo lugar, a pesar de estar de acuerdo en la falta de consenso sobre el término, Paul sostiene que algunas de las diferencias provienen de las recomendaciones realizadas para eliminar el desacuerdo existente, si bien la mayor parte emana del fallo de considerar a las capacidades deseadas como parte de una progresión lógica. Reconoce que hay un hueco evidente entre lo que se hace y lo que nos gustaría llegar a hacer para alcanzar el éxito con la comunicación estratégica. Para reducirse, debería ser un progreso lógico natural para conseguir las capacidades en esta disciplina y, para ello, toma una metáfora de la instrucción y adiestramiento militar: “antes de que puedas

⁷⁵⁶ La expresión anglosajona “*say what you mean*” aparece en muchos documentos de la bibliografía existente relacionada con la comunicación estratégica. En PAUL, Christopher (2013). “The Crawl, Walk, Run Progression for the Integration and Conduct of Efforts to Inform, Influence, and Persuade”. *IOSphere*, otoño de 2013, pp. 5. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/external_publications/EP60000/EP66250/RAND_EP66250.pdf (acceso el 15 de febrero de 2014).

⁷⁵⁷ El término solo es útil para indicar qué actividad general repercute en las metas marcadas y para recordar que todas las acciones informan y tienen un potencial de influencia, pudiéndose ser aprovechadas para apoyar a los objetivos nacionales o en el teatro de operaciones.

⁷⁵⁸ Estos procesos constituyen un conjunto de actividades que requieren de diferentes organizaciones, procedimientos y personal para su ejecución.

⁷⁵⁹ Son los elementos concernientes a los contenidos e implican tanto a las contribuciones iniciales como a los productos de salida de los procesos de planeamiento, sincronización e integración de la información.

⁷⁶⁰ Son las capacidades de difusión general, mensajería y *engagement* de la comunicación estratégica.

⁷⁶¹ Estas capacidades incluyen seguimiento de medios, investigación de los patrones de uso de los medios de comunicación, el análisis de las audiencias objetivo, y la experiencia cultural, histórica, social y lingüística, junto con otras capacidades de valoración analítica.

andar, gatea; antes de que puedas correr, anda”. Es lo que se conoce en la terminología sajona ‘*Crawl, Walk, Run Progression*’. La siguiente figura identifica los elementos constitutivos de cada uno de estos niveles:

		
<p>Alinear acciones y mensajes.</p> <p>Establecer funciones de asesoramiento.</p> <p>Crear imperativos para pensar en la comunicación estratégica.</p>	<p>Dirigir la evaluación y valoración.</p> <p>Definir los objetivos de arriba abajo.</p> <p>Mejorar la coordinación.</p> <p>Aprender a escuchar.</p> <p>Comprender la cultura, el comportamiento humano y el entorno de comunicación.</p> <p>Dirigir el análisis de medios y la contra-propaganda.</p> <p>Hacer uso de la gestión del conocimiento.</p> <p>Maximizar la colaboración de la sociedad civil.</p>	<p>Analizar y anticiparse al uso del entorno de la información por el adversario.</p> <p>Realizar acciones más sofisticadas de contra-propaganda.</p> <p>Integrarse con los aliados.</p> <p>Institucionalizar una mayor concienciación de la comunicación y desarrollar las habilidades comunicativas.</p> <p>Integrar el complejo modelo de comunicación</p>

Tabla 25. Proceso de *Crawl-Walk-Run* en la comunicación estratégica.⁷⁶²

Así, las cosas que deberían estar en el nivel de gatear (*crawl*), si bien son fundamentales, no son necesariamente fáciles de conseguir. En el planeamiento militar, Murphy propone que, en el propósito del mando, se incluya la situación final deseada en relación a la información, ya que si el mando piensa y actúa de esta manera no quedará

⁷⁶² Elaboración propia. PAUL, Christopher (2011). *Strategic Communication, Origins, Concepts, and Current Debates*. Santa Barbara: Praeger, pp. 156-168.

otra posibilidad a sus subordinados de hacerlo igualmente.⁷⁶³ Una vez que hayamos conseguido sentar las bases, será posible ampliar el alcance de las acciones y los mensajes, para identificar cuáles contribuyen al logro de los objetivos establecidos. Finalmente, deberíamos ser capaces de aprovechar al máximo la información como un elemento más del poder nacional.

En 2009, Paul reconocía cuatro áreas de desacuerdo en el debate generado en torno a la comunicación estratégica:⁷⁶⁴ desacuerdos entre proyectar los valores estadounidenses frente a compartir los valores y el respeto;⁷⁶⁵ desacuerdos en la gestión de la imagen y reputación;⁷⁶⁶ desacuerdos entre los modelos de comunicación y sus mecanismos;⁷⁶⁷ y, desacuerdos entre los partidarios de la comunicación “negra” (propaganda) y la comunicación “blanca” (veraz y creíble).⁷⁶⁸

⁷⁶³ MURPHY, Dennis M. (2008). *Fighting Back: New Media and Military Operations*. Center for Strategic Leadership. Carlisle: United States Army War College, pp. 12-13. Disponible en: www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA509047 (acceso el 28 de septiembre de 2010).

⁷⁶⁴ PAUL, Chistopher (2009). *Whiter Strategic Communication? A Survey of Current Proposals and Recommendations*. Occasional Paper. Santa Monica: RAND Corporation, pp. 3-4. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2009/RAND_OP250.pdf (acceso el 5 de junio de 2012).

⁷⁶⁵ La doctrina oficial destaca los dos primeros debates. Compartir valores es un elemento central de la definición oficial de la comunicación estratégica; sin embargo, se entiende más como la proyección de los valores que como un diálogo, al mismo tiempo que la diplomacia pública también forma parte del concepto, algo criticado también por Murphy. Algunos autores, tal y como hemos mencionado, consideran la comunicación estratégica como sinónimo de la diplomacia pública, si bien otros subordinan la comunicación estratégica a la diplomacia pública y otros al revés. *Ibid.*, p. 2.

⁷⁶⁶ Según el informe elaborado por Paul, ambos conceptos – comunicación estratégica y diplomacia pública – son más o menos el mismo fenómeno, solo que utilizados en diferentes contextos: cuando la organización que genera la comunicación es el Departamento de Defensa, el producto obtenido es comunicación estratégica; cuando es el Departamento de Estado, se denomina *public affairs*. No obstante, el objetivo de la comunicación, tanto del Departamento de Estado como del de Defensa, es la gestión de la reputación e imagen del Estado.

⁷⁶⁷ Este desencuentro se produce entre el mundo académico y el mundo militar, a pesar de que también se reconozca el solapamiento conceptual de la diplomacia pública y la comunicación estratégica en la comunidad académica.

⁷⁶⁸ Este desacuerdo es característico del mundo académico y del debate público. Mientras que la comunicación estratégica contiene el elemento de la gestión de la percepción, junto a la diplomacia pública y *public affairs*, la ética de la comunicación – qué puede ser manipulado, de qué manera y en qué medida – sigue siendo controvertida. Tal y como argumentan Snow y Taylor, “la relación entre los ideales y principios democráticos hacia la apertura y la necesidad militar de garantizar la seguridad operacional y lograr el apoyo del público en una ‘guerra’ declarada contra el terrorismo global es problemática”. Asimismo, estos autores denominan a las actuales prácticas como modelo de “propaganda democrática”, modelo según el cual el enemigo realiza actividades de propaganda, mientras que la democracia “dice la verdad”. SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. (2006). “The Revival of Propaganda

A las críticas y debates existentes sobre la comunicación estratégica procedentes de la comunidad militar y del académico, Paul presenta varias recomendaciones, de las cuales tres de ellas están orientadas al liderazgo:⁷⁶⁹

- Un llamamiento al liderazgo para el desarrollo de políticas.
- El incremento de recursos humanos y financieros para la comunicación estratégica y la diplomacia pública.
- La necesidad de alcanzar una definición de estrategia global.
- La necesidad de una mejor coordinación y realizar cambios en la organización.

A pesar de ello, se sigue planteando la cuestión de si los conceptos actuales (diplomacia pública, comunicación estratégica, *public affairs*...) son la misma cosa, ya que se han diseñado para servir a un mismo propósito común: influir.

Tal y como argumentaba Murphy, Jantunen afirma que la comunicación estratégica debería aplicarse del mismo modo que el planeamiento operacional: “considerar los efectos deseados informativos y cognitivos en el modelo de los fines y medios de la estrategia militar”.⁷⁷⁰

State. U.S. Propaganda at Home and Abroad since 9/11”. *The International Communication Gazette*. Vol.. 68, nº 5-6, pp. 389-407. Disponible en: <http://studysites.sagepub.com/mcquail6/Online%20readings/19f%20Snow%20et%20al.pdf> (acceso el 21 de junio de 2012).

⁷⁶⁹ PAUL, Chistopher (2009). Op. cit., pp. 4-16.

⁷⁷⁰ JANTUNEN, Saara (2013). Op. cit., p. 86.

4. ¿COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA O ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN?

Es la primera pregunta que nos hacemos. Algunos autores utilizan estos conceptos indistintamente, si bien otros los consideran conceptos diferentes.⁷⁷¹ El objeto de estudio de la presente tesis es la comunicación estratégica, por lo que todo el contenido gira en torno al mismo. Por eso, en este apartado se profundizará en el concepto de estrategia de comunicación, ya que es evidente que son conceptos distintos. No obstante, antes de continuar, merece la pena no perder de vista que “la comunicación estratégica es la yuxtaposición de dos saberes: el estratégico y el comunicativo”.⁷⁷²

Del mismo modo, conviene señalar que toda estrategia conlleva una serie de determinadas acciones estratégicas que se agrupan en tácticas. La diferencia entre estas acciones estratégicas y la estrategia es la misma que hay entre la parte y el todo.⁷⁷³

Pérez, en su libro *Estrategias de comunicación*, afirma:

“Debemos ser conscientes de que la suma de las partes no da como resultado el todo, pues si bien una estrategia (de comunicación) se puede desgranar en una serie de comunicaciones estratégicas agrupadas en tácticas, el proceso no es reversible, y la suma de una serie de comunicaciones estratégicas no produce necesariamente una estrategia”.⁷⁷⁴

⁷⁷¹ Según Mazón, “la comunicación estratégica es el largo plazo, o la lluvia fina con la que se busca “calar” a la audiencia, y las estrategias de comunicación responden más a cada caso puntual. Por lo tanto, hay que tener ambas”. Entrevista personal con el director de comunicación del Ministerio de Defensa, Diego Mazón, en Madrid, realizada el 17 de abril de 2015

⁷⁷² ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., p. 483.

⁷⁷³ ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., p. 546.

⁷⁷⁴ Ídem.

Como venimos argumentando desde el principio, comunicación y estrategia están estrechamente interrelacionados, a pesar de ser conceptos independientes. Por ello, es importante determinar, en primera instancia, qué comunicaciones son estratégicas y qué estrategias son comunicativas.⁷⁷⁵ Para ello, Pérez establece unas conclusiones para diferenciar ambos conceptos:⁷⁷⁶

- No es lo mismo una decisión estratégica que una estrategia.
- Las estrategias de comunicación son un tipo determinado de estrategias.
- La comunicación desempeña un papel clave en los juegos cooperativos, así como en las nuevas tendencias del *management* estratégico.
- La gestión de intangibles y la consideración de la comunicación como un recurso estratégico.

Con carácter general, se puede decir que una estrategia será comunicativa cuando persiga un objetivo de comunicación, o cuando se utilice la comunicación para la consecución de los objetivos. En este sentido, toda estrategia de comunicación debería cumplir, al menos, las siguientes funciones:

- Realizar un análisis periódico de la relación de la organización con sus públicos.⁷⁷⁷
- Definir las líneas directrices de la comunicación.⁷⁷⁸
- Establecer los ámbitos de aplicación.

⁷⁷⁵ Para el comunicador, se trata de establecer cuáles son los rasgos que caracterizan a una comunicación para merecer el apelativo de estratégica y qué aporta la estrategia a la comunicación. Por su parte, el estratega ha de evaluar qué estrategias merecen la pena ser catalogadas como comunicativas y qué aporta la comunicación a la estrategia.

⁷⁷⁶ ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., pp. 546-551.

⁷⁷⁷ De esta forma, la organización sabrá, mediante la información retroalimentada, si la estrategia ha sido correctamente diseñada o, en caso contrario, le permitirá introducir aquellas correcciones para subsanar cualquier desviación posible. Asimismo, deberá analizar la percepción de la imagen en las audiencias fijadas, las fuerzas y debilidades de la estrategia implantada y las acciones de los competidores.

⁷⁷⁸ Entre ellas, ha de incluirse la imagen que se quiere alcanzar o los mensajes fuerza para cada uno de los públicos o audiencias objetivo.

- Dar coherencia a las diferentes comunicaciones en el seno de la organización.⁷⁷⁹
- Establecer los criterios de evaluación de resultados.

No obstante, Pérez propone seis aproximaciones para determinar qué es una estrategia de comunicación:⁷⁸⁰

1. Conjunto de tácticas de comunicación.⁷⁸¹
2. Visión anticipativa.⁷⁸²
3. La adopción de una metodología para la resolución de un problema de comunicación dado.⁷⁸³
4. Relación simbólica con el entorno.⁷⁸⁴
5. La estrategia de comunicación como la ocupación de una posición mental.⁷⁸⁵
6. La estrategia de comunicación como perspectiva y visión de futuro.⁷⁸⁶

Así pues, a tenor de lo expuesto anteriormente, podríamos definir a la estrategia de comunicación como el instrumento de planeamiento que sistematiza – de manera integral y coherente – los objetivos, los mensajes, las acciones, los indicadores, los

⁷⁷⁹ De este modo, la estrategia de comunicación se convierte en el marco unitario de referencia, ya que la pluralidad de voces, públicos y ámbitos de comunicación hacen peligrar la coherencia de los mensajes institucionales.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, pp. 551-563.

⁷⁸¹ “Una estrategia de comunicación pública es el conjunto de tácticas que utilizan los comunicadores en sus juegos públicos de confrontación o de cooperación”. *Ibid.*, p. 552.

⁷⁸² “Una estrategia de comunicación es el conjunto de decisiones sobre comunicación (tácticas) preparadas de antemano por el comunicador y su equipo para el logro de los objetivos asignados, teniendo en cuenta todas las posibles reacciones de los otros jugadores (competidores, cooperadores), de sus audiencias (públicos-objetivo) y/o de la naturaleza (cambios de las tendencias del entorno). *Ibid.*, p. 554.

⁷⁸³ “La estrategia de comunicación es el método o conjunto de métodos que sigue el comunicador y su equipo para seleccionar, estructurar y difundir su comunicación para el mejor logro de los objetivos asignados, teniendo en cuenta todas las posibles reacciones de los otros jugadores (competidores, cooperadores), de sus audiencias (públicos-objetivo) y/o de la naturaleza (cambios del entorno). *Ibid.*, p. 556.

⁷⁸⁴ “La estrategia de comunicación es la elección de un determinado sistema de diálogo con el entorno”. *Ibid.*, p. 557.

⁷⁸⁵ “La estrategia de comunicación consiste en elegir un nicho mental y ocuparlo comunicativamente”. *Ibid.*, p. 560.

⁷⁸⁶ “Una estrategia de comunicación consiste en transmitir a sus públicos (incluidos los internos) los valores y perspectivas que animan e impulsan una organización, proyecto o persona”. *Ibid.*, p. 561.

instrumentos y los plazos que una organización pone en marcha para proyectar su imagen y sus mensajes durante un determinado periodo de tiempo.

4.1. Las estrategias de comunicación en el ámbito militar

Para eliminar la confusión creada por la definición de comunicación estratégica, al no haber consenso para ello, y evitar hacer cualquier posible referencia a las connotaciones que conlleva el adjetivo “estratégica”, Estados Unidos, en la publicación *JP 3-0 Joint Operations*, define la estrategia de comunicación como:

“La estrategia del mando de una fuerza conjunta para coordinar y sincronizar los temas, mensajes, imágenes y acciones para apoyar los objetivos relacionados con la comunicación estratégica nacional y asegurar la integridad y consistencia de los temas y mensajes hasta el nivel táctico”.⁷⁸⁷

En este sentido, reconoce que una estrategia de comunicación para una operación específica comprende, al menos, una narrativa, temas, mensajes, imágenes, actividades de apoyo y audiencias objetivo, que, junto a otras actividades específicas incluidas en el plan u orden de operaciones, ayudan a dirigir las acciones de la fuerza conjunta cuando han de interactuar con la población, los medios de comunicación u otras agencias.

La siguiente figura muestra las relaciones que comprende la estrategia de comunicación, en el nivel operacional, con el resto de actores en cada uno de sus respectivos niveles:

⁷⁸⁷ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2011). *Joint Publication JP 3-0. Joint Operations*. 11 de agosto de 2011, p. III-15.



- Solid = Strategy for Communication (at every level) that is coordinated laterally, lower, and nested under higher HQ efforts
- Dashed = coordination

Figura 21. Relaciones de la estrategia de comunicación.⁷⁸⁸

El Manual del Comandante para Comunicación Estratégica y Estrategia de Comunicación distingue cinco opciones diferentes para organizar y dirigir los esfuerzos de la estrategia de comunicación, tras la experiencia observada sobre el terreno:

1. Aumento de la importancia y énfasis de la estrategia de comunicación, tras adoptarse la decisión del mando en el proceso de planeamiento.
2. Asignación de tareas, por el jefe de Estado Mayor, a los responsables de tareas relacionadas con la estratégica de comunicación.⁷⁸⁹
3. Integración en un equipo de los expertos de *public affairs* y de operaciones de información para facilitar sus aportaciones durante el proceso de planeamiento.
4. Control centralizado de todas las actividades relacionadas con la estrategia de comunicación en una célula independiente.

⁷⁸⁸ US JOINT FORCES COMMAND, JOINT WARFIGHTING CENTER (2010). Op. cit., p. II-11.

⁷⁸⁹ Normalmente, por su experiencia, suelen asignarse a los jefes de *public affairs* o de operaciones de información, si bien en algunas ocasiones, esta labor recae en los jefes de las secciones de Operaciones (J-3) o Planes (J-5).

5. Designación de un director para la estrategia de comunicación, apoyado por un pequeño grupo de trabajo de coordinación de la comunicación.

En cualquier caso, desarrollar una estrategia de comunicación integral requiere un proceso que sintetice todos los medios de distribución de la información y comunicación (DIME: diplomáticos, información, militares y económicos) de forma integrada.



Figura 22. Estrategia de comunicación del Comandante.⁷⁹⁰

Durante mi experiencia profesional, he tenido que participar en el diseño de estrategias de comunicación y su posterior puesta en práctica en los diferentes organismos en los

⁷⁹⁰ US JOINT FORCES COMMAND, JOINT WARFIGHTING CENTER (2010). Op. cit., p. III-2.

que he estado destinado. Actualmente, la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa no tiene ninguna estrategia de comunicación (al menos escrita y aprobada). En su lugar, dispone de unas Normas sobre coordinación de la comunicación en el ámbito de la Defensa. No obstante, no debemos olvidar que también está en vigor la Directiva del Ministro de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa.

En 2015, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) decidió desarrollar su Estrategia de Comunicación, sustituyendo al anterior Plan de Comunicación, que debe servir de guía de comunicación para todo el personal responsable de comunicación dentro del EMAD. Como muestra de la ambigüedad de los conceptos – estrategia de comunicación y comunicación estratégica – baste ofrecer la definición que el EMAD realiza para describir su estrategia de comunicación:

“Se define Estrategia de Comunicación del EMAD, en línea con el Ministerio de Defensa, como el empleo coordinado y apropiado de todas las capacidades de comunicación del EMAD, en apoyo de sus políticas, planes, operaciones y actividades en general, con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos del JEMAD”.⁷⁹¹

Si se compara esta definición con la ofrecida por el Ministerio de Defensa para la comunicación estratégica, se observa que ambas son prácticamente idénticas, lo único que cambia es el organismo en cuestión, es decir, donde pone Defensa se sustituye por EMAD. Ello, precisamente, no contribuye a disipar la confusión generada por ambos conceptos – estrategia de comunicación y comunicación estratégica – pues vemos que su diferenciación es tan solo semántica.

⁷⁹¹ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2015). *Estrategia de Comunicación del Estado Mayor de la Defensa*. Enero de 2015. Madrid, p. 1.

En la misma línea actúa la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL), que aún añade más confusión al debate. No solo no utiliza ninguno de los términos sino que, de conformidad con lo establecido en la Directiva del Ministro sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa, desarrolla una Guía Básica de Comunicación de la SEGENPOL, cuyo objetivo es “transmitir a la sociedad en su conjunto y a las audiencias a las que va dirigida información veraz y oportuna [...] con el fin de impulsar una cultura y conciencia de seguridad y defensa”.⁷⁹² Analizando dicho documento, se desprende que, por su estructura y alcance, se corresponde perfectamente con una estrategia de comunicación. De nuevo, se vuelve a generar confusión semántica. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, en última instancia, la comunicación estratégica debe ser intrínseca en la preparación política, durante el planeamiento estratégico, y el diseño y desarrollo de la operación militar.⁷⁹³

5. CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

A pesar de que no se comenzó a hablar de estrategias de comunicación hasta comienzos del siglo XX, lo cierto es que la comunicación siempre ha tenido una especial relevancia en el ámbito político. Más allá de las manifestaciones explícitas recientemente de la comunicación estratégica, el caso es que el concepto ha sido asociado a diversos

⁷⁹² El propósito de la Guía es proporcionar a los órganos dependientes, jerárquicamente y funcionalmente, de la SEGENPOL las directrices básicas que sirvan para desarrollar la comunicación estratégica del Ministerio de Defensa. En MINISTERIO DE DEFENSA (2015). *Guía Básica de Comunicación de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL)*. Febrero de 2015. Madrid, p. 3.

⁷⁹³ URREA CORVALÁN, Matías (2014). *La Comunicación Estratégica en la Organización del Tratado del Atlántico Norte*. Máster Universitario en Comunicación Institucional y Política. Universidad de Sevilla, p. 80.

términos, aunque no tuvieran ningún nexo de unión, y hayan sido utilizados indistintamente. Así, por ejemplo, la comunicación estratégica ha sido objeto de estudio de las técnicas de la retórica,⁷⁹⁴ de las investigaciones de la comunicación persuasiva,⁷⁹⁵ de análisis de la publicidad⁷⁹⁶ y de las relaciones públicas.⁷⁹⁷ Pasemos a detallar qué relación guardan estos conceptos que son utilizados de forma similar al de comunicación estratégica en función de la finalidad perseguida.

5.1. Propaganda

Al igual que ocurre con el término de comunicación estratégica, son numerosas las definiciones que podemos encontrar para propaganda. Sin embargo, no profundizaremos en las definiciones existentes sino que, tal y como ha analizado Herreros Arconada, bastará con que conozcamos cuáles son los aspectos comunes a todas ellas.

Así, la propaganda es una comunicación teleológica persuasiva, impersonal y de contenido ideológico, que pretende la perpetuación o el cambio en las estructuras de poder político.⁷⁹⁸ La evolución de la propaganda ha hecho que sea difícilmente distinguible de otras formas de comunicación; de ahí que podamos equiparar ambos términos, propaganda y comunicación estratégica.

⁷⁹⁴ La retórica se ha mostrado preocupada por aportar un método del discurso a la comunicación estratégica.

⁷⁹⁵ En este caso, la comunicación persuasiva se ha mostrado preocupada por el análisis psicológico de la persuasión.

⁷⁹⁶ La publicidad fue uno de los campos de acción en los que se habla explícitamente de estrategia.

⁷⁹⁷ Las relaciones públicas están interesadas en crear un ambiente de confianza.

⁷⁹⁸ ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., p. 492.

Sin embargo, hay que destacar que toda propaganda es estratégica por naturaleza, mientras que no toda comunicación estratégica tiene que ser, consciente o intencionadamente, ideológica o política.⁷⁹⁹

5.2. Retórica

Por retórica, antiguamente se entendía la doctrina y enseñanza de la elocuencia. El Diccionario de la Lengua española, en su primera acepción, la define como el “arte de bien decir, de dar al lenguaje escrito o hablado eficacia bastante para deleitar, persuadir o conmover”.⁸⁰⁰ Para Barthes, la retórica es una técnica, una enseñanza, una ciencia y una moral.⁸⁰¹

Al igual que ocurría anteriormente con la propaganda, si bien son conceptos diferentes, la comunicación estratégica y la retórica tienen similitudes, pero sigue siendo la comunicación estratégica el que más abarque. Así, entre los puntos de coincidencia entre los dos términos, encontramos el uso de métodos,⁸⁰² la toma de decisiones ante la incertidumbre creada por las audiencias⁸⁰³ y la construcción del consenso.⁸⁰⁴

Del mismo modo, toda retórica es estratégica, pues ayuda a construir una mejor estructura de nuestros argumentos de manera más persuasiva, pero no toda comunicación estratégica es retórica ya que, para lograr los objetivos marcados, puede utilizar otras capacidades diferentes de la argumentación.

⁷⁹⁹ Ibid., p. 493.

⁸⁰⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). Op. cit., p. 1965.

⁸⁰¹ BARTHES, Roland (1964). “Rhétorique de l’image”. *Communications*, nº 4, París, pp. 40-51. La versión española del texto se encuentra en BARTHES, Roland (1982). “Retórica de la imagen”. *Lo obvio y lo obtuso*. Barcelona: Paidós, pp. 29-47.

⁸⁰² La retórica es una disciplina que puede proporcionar a cualquier persona u organización la posibilidad de mejorar el poder persuasivo de sus argumentos.

⁸⁰³ Ambos conceptos tienen un componente decisivo para seleccionar los mensajes y demás herramientas de comunicación que mejor se adapten a las audiencias seleccionadas para el logro de sus objetivos.

⁸⁰⁴ Toda comunicación tiene la capacidad de llegar al consenso y tanto la retórica como la comunicación estratégica ponen un especial énfasis para conseguirlo.

5.2.3. Persuasión

Algunos autores han utilizado el término persuasión para describir la inducción, nunca por medios coactivos, a los cambios de conducta en terceras personas. Otros, en cambio, lo han utilizado para relacionarlo con los efectos (cambios de comportamientos, creencias, conductas...) y con los medios para conseguir el efecto persuasivo, mediante la argumentación o la estrategia. Para la Real Academia, persuadir es “inducir, mover, obligar a alguien con razones a creer o hacer algo”.⁸⁰⁵ Es cierto que por medio de la comunicación se puede llegar a modificar las actitudes de las personas y, con ello, las respuestas conductuales. De ahí que la relación entre comunicación y persuasión sea una relación de causa-efecto.

Para Reardon, “la persuasión es una forma de comunicación y coinciden (con la comunicación) en ser medios de aprendizaje de conductas pertinentes”.⁸⁰⁶ En este contexto, toda persuasión debe entenderse como comunicativa, pero no toda comunicación es persuasiva, ya que dependerá de las intenciones del emisor y de factores, tales como incoherencia, impertinencia o ineficacia, que harán modificar su intencionalidad para contribuir a sus propósitos. Es precisamente la intencionalidad la que da el carácter de persuasiva a la comunicación.

Tal y como señala Pérez, son muchos los académicos españoles los que en sus escritos sobre persuasión incluyan algún apartado relacionado con la estrategia, y suelen referirse a la comunicación persuasiva de masas como categoría de análisis y a la estrategia como el modo de orientar dicha comunicación. Pero, con la nueva

⁸⁰⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). Op. cit., p. 1740.

⁸⁰⁶ REARDON, Kathleen K. (1983). *La persuasión en la comunicación. Teoría y contexto*. Barcelona: Paidós, p. 3.

persuasión,⁸⁰⁷ la situación ha cambiado y equipara comunicación estratégica a comunicación persuasiva.

5.4. Relaciones públicas

La *Foundation for Public Relations Research* pidió a un grupo de expertos que realizara un análisis para unificar criterios y poner un poco de orden a las casi 500 definiciones registradas sobre el concepto de relaciones públicas, llegando a una conclusión algo extensa, manifestando la dificultad para definir un concepto que abarca tantas áreas:

“Relaciones públicas es una función directiva que ayuda a establecer y mantener líneas mutuas de comunicación, comprensión, aceptación y cooperación entre una organización y sus públicos; comprende el tratamiento de problemas y temas específicos (*issues management*); ayuda a mantener la dirección informada de la opinión pública y a sentirse responsable de su gestión; define y enfatiza la responsabilidad de la dirección de servir al interés público; ayuda a la dirección a liderar y a gestionar el cambio, sirviendo como un primer sistema de señales de aviso para anticipar tendencias; para ello escucha e investiga, y utiliza técnicas éticas de comunicación como herramientas principales y la comunicación”.⁸⁰⁸

La concepción actual de relaciones públicas persigue, según Alberto Pérez, tres objetivos: establecer un diálogo con los públicos importantes para alcanzar una mutua

⁸⁰⁷ Las características de este nuevo enfoque de la persuasión, originado en los años ochenta, las recoge Reardon y se pueden resumir en: dar más importancia a las variables de la situación o contexto en la selección de las estrategias persuasivas; tener en cuenta la autonomía del yo y la reciprocidad; aceptar que los constructos y las normas son los fundamentos de la lógica de la conducta. Ello nos lleva a realizar tres observaciones: la persuasión se entiende como la acción comunicativa y estratégica que el persuasor realiza sobre otra persona o audiencia. En ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., pp. 512-513.

⁸⁰⁸ BROOM, Glen M.; SHA, Bey-Ling (2013). *Cutlip and Center's Effective Public Relations*. 11ª edición. Ed. Pearson (version Kindle).

comprensión, estrechar los lazos de confianza y construir una imagen y reputación corporativa; y, alcanzar una relación estable y duradera.⁸⁰⁹

De ello se deduce que las relaciones públicas son, por naturaleza, un marco en el que caben muchas formas de comunicación estratégicas; sin embargo, la comunicación estratégica es aún más amplia, pues no se limita a un fin específico ni a ningún sistema de comunicación.

A lo largo de la historia hemos visto cómo las comunidades y las culturas se iban conformando según los valores compartidos a través de las narrativas, transmitidas de generación en generación, y se reforzaban mediante actos simbólicos. Ha sido la comunicación el conductor de cohesión social para mantener los lazos de convivencia, los valores, las normas y las costumbres. Obviamente, para ello, era necesario poner en práctica algún tipo de estrategia y hacer uso de la comunicación. Sin embargo, a este tipo de acciones no se las denominaba estrategias de comunicación.

Lo llamativo ha sido ver cómo estas formas de comunicación – propaganda, retórica, persuasión, relaciones públicas – han seguido trayectorias independientes durante la historia, y ahora parecen converger en una matriz compuesta por los conceptos de estrategia, comunicación y consenso.⁸¹⁰

⁸⁰⁹ En el nuevo modelo de relaciones públicas, bidireccional simétrico, éstas se basan en la sensibilidad a escuchar, la receptividad a las peticiones y la capacidad de adaptación y de reacción a los cambios sociales y a las demandas de los públicos. En ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., p. 529.

⁸¹⁰ ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., pp. 531-532.

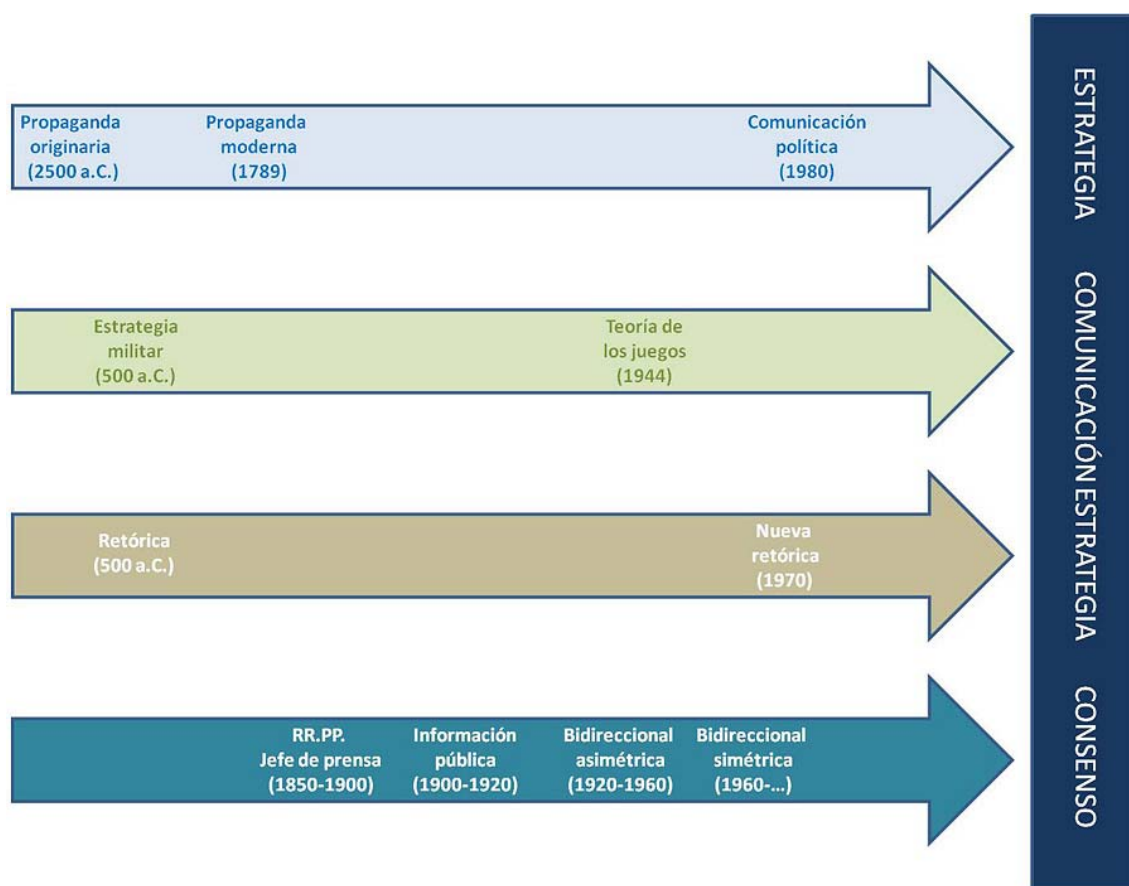


Figura 23. Convergencia de la propaganda, retórica y relaciones públicas en el nuevo espacio de la comunicación estratégica.⁸¹¹

6. APROXIMACIONES NACIONALES AL CONCEPTO DE COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

En este apartado abordaremos diferentes aproximaciones al concepto de comunicación estratégica. Para ello, analizaremos los principales países en los que se ha estudiado el término, comenzando por Estados Unidos, país donde se acuñó el término, y a continuación el enfoque ofrecido por el Reino Unido.

⁸¹¹ Elaboración propia, tomando como referencia ALBERTO PÉREZ, Rafael (2012). Op. cit., pp. 533.

6.1. Estados Unidos

Salvo concretas apreciaciones al caso español, todo lo analizado hasta el momento es de aplicación a Estados Unidos, pues fue el primer país que identificó la necesidad de desarrollar una comunicación estratégica para tener éxito en las operaciones militares, dadas los nuevos escenarios en los que se desarrollan.

A pesar de ello, en este apartado analizaremos dos documentos que, desde el punto de vista militar, vienen a recoger el desarrollo o evolución de la comunicación estratégica en el seno del ejército estadounidense: el Concepto Integrado Conjunto de Comunicación Estratégica (*Strategic Communication Joint Integration Concept*) y el Manual del Comandante para Comunicación Estratégica y Estrategia de Comunicación.

6.1.1. Concepto Integrado Conjunto de Comunicación Estratégica

Para comprender este concepto, primero hay que conocer el entorno operacional sobre el que se desarrolla, basado en las características del escenario actual de la información:

- Es un escenario que está interconectado globalmente.
- Asistimos a un aumento muy rápido tanto del volumen como de la velocidad de la información.
- Existe un gran número de fuentes de información que compiten entre ellas.
- Es necesaria la transparencia que redunde en la credibilidad y legitimidad.
- Las acciones ya no se realizan unilateralmente sino que es necesaria la acción conjunta de coaliciones, donde las acciones adquieren una dimensión multilateral.

Así, este concepto propone un posible modelo para que el comandante operativo de una fuerza, entre 2016-2028, pueda planear y ejecutar operaciones conjuntas para conseguir los objetivos de comunicación estratégica.

La comunicación estratégica debe entenderse como una función continua que afecta a todas las operaciones militares, ya sea en situaciones de cooperación o de conflicto, y también debe incluir esfuerzos para comunicar los resultados de las mismas a la opinión pública nacional.

Para ello, el concepto establece tres objetivos: informar, en el nivel operacional, de las decisiones adoptadas en las operaciones conjuntas; proporcionar un marco común para el planeamiento de las operaciones; y, proporcionar, asimismo, la base conceptual para desarrollar una capacidad basada en la valoración integrada en las capacidades conjuntas.⁸¹²

En este contexto, conviene recordar de nuevo que la comunicación estratégica está enfocada a los “esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para tratar de comprender y comprometer a las principales audiencias para crear, preservar o fortalecer las condiciones favorables para el fomento de políticas, intereses y objetivos estadounidenses mediante la coordinación de planes, programas, mensajes, temas y la sincronización de estos productos con las acciones de todos los instrumentos nacionales de poder”.⁸¹³

⁸¹² DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). *Strategic Communication Joint Integration Concept*. Versión 1.0, 7 de octubre de 2009, p. 1.

⁸¹³ Ibid., p. ii. Ésta es la definición aportada por el Diccionario de Términos Militares y Relacionados del Departamento de Defensa. US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 1-02. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*,. 8 de noviembre, revision de 15 de junio de 2015), p. 228.

En Estados Unidos, cuatro son los objetivos que una fuerza conjunta debería conseguir respecto a la comunicación estratégica.⁸¹⁴

1. Mejorar la credibilidad y legitimidad de Estados Unidos.⁸¹⁵
2. Debilitar la credibilidad y legitimidad del adversario.⁸¹⁶
3. Convencer a las audiencias objetivo para que adopten acciones específicas en apoyo de los objetivos estadounidenses o internacionales.⁸¹⁷
4. Provocar a un rival o enemigo que adopte o no determinadas medidas.⁸¹⁸

La idea central del documento gira en torno a que, en el contexto de estrategia nacional y junto a otras agencias y organizaciones, el jefe de la fuerza conjunta de 2016-2028 hará uso de un gran número de herramientas para la gestión de la información y otras capacidades disponibles, de manera integrada, para:⁸¹⁹

- Identificar, segmentar, estudiar y escuchar a las potenciales audiencias.
- Concebir, producir y coordinar señales que influyan en las percepciones, actitudes, creencias y comportamientos de las audiencias objetivo,⁸²⁰ de tal

⁸¹⁴ Ibid., pp. 8-9.

⁸¹⁵ La credibilidad y la legitimidad se refieren a las acciones y mensajes de la fuerza conjunta, así como a la percepción que las audiencias objetivo tienen de los Estados Unidos. Por ejemplo, mediante ejercicios internacionales, la diplomacia pública o paquetes de ayuda.

⁸¹⁶ Se trata, en última instancia, de degradar el apoyo de las audiencias objetivo hacia los que consideramos nuestros adversarios, en el contexto de la “guerra de ideas”. Por ejemplo, desacreditar las ideologías o políticas de nuestros adversarios, contrarrestar sus campañas propagandísticas o hacer públicas las mentiras y fechorías.

⁸¹⁷ En este caso, las audiencias objetivo son neutrales o amigas, por lo que se deberá volcar el esfuerzo en modificar los comportamientos y no las actitudes. Por ejemplo, convencer a un socio militar a llevar a cabo ciertas operaciones, o a una ONG, o convencer a la población para apoyar al gobierno y rechazar a los movimientos insurgentes.

⁸¹⁸ Ahora, la audiencia objetivo es el enemigo o adversario en sí mismo. Por ello, las formas en la que conseguiremos nuestros objetivos serán mediante el apoyo a la diplomacia pública y operaciones de disuasión o decepción.

⁸¹⁹ DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). Op. cit., p. 9.

⁸²⁰ La totalidad de las identidades, creencias, valores, actitudes y percepciones que posee un individuo (así como el grado de importancia asignado a cada uno) constituyen el sistema de creencias de esa persona. Así, las creencias son conceptos e ideas aceptadas como ciertas, pudiendo ser centrales, aquellas que forman parte de la identidad más profunda de una persona y son difíciles de cambiar; intermedias, aquellas reglas, actitudes y presunciones de cada uno que tienen como referencia a figuras o textos de autoridad; o, periféricas, abiertas al debate y fáciles de cambiar. Asimismo, las actitudes son las

forma que apoyen al cumplimiento de la misión y a la consecución de los intereses internacionales.

- Supervisar, medir y evaluar los efectos de dichas señales.
- Modificar las acciones y productos de información, basados en la retroalimentación de los efectos de estas señales.

De ellos, los dos elementos considerados críticos son la comprensión de las potenciales audiencias y la valoración de los efectos de las señales sobre las mismas.⁸²¹

Dada la importancia que adquiere la comunicación estratégica,⁸²² ésta ha de considerarse como un elemento más dentro del proceso de planeamiento y conducción

afinidades y rechazos hacia grupos, personas y objetos concretos. Estas actitudes influyen en la percepción, entendido como el proceso por el cual un individuo selecciona, evalúa y organiza la información sobre su entorno. En EJÉRCITO DE TIERRA (2008). *Publicación doctrinal PD3-301. Contrainsurgencia*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, pp. 5-A-5 y 5-A-6.

Por otra parte, las imágenes en las relaciones internacionales, según Jervis, son “aquellas creencias sobre el otro que afectan a sus predicciones de cómo se comportará bajo determinadas circunstancias”, siendo éste un aspecto fundamental para la fiabilidad y la reputación de un estado. En JERVIS, Robert (1970). *The Logic of Images in International Relations*. Princeton: Princeton University Press, p. 5. Del mismo modo, Herrero define las imágenes como representaciones mentales de las percepciones, las cuales son “un proceso integrativo por el cual los estímulos son interpretados por los individuos junto con los conocimientos previos y creencias del actor”. En HERRERO DE CASTRO, Rubén D. (2007). *La realidad inventada. Percepciones y procesos de toma de decisiones en Política Exterior*. Madrid: Plaza y Valdés, p. 143. Jervis explica que las relaciones entre los actores se realizan en realidad con las imágenes que se tienen de estos actores, al establecer que operamos en el mundo real (*Operational Milieu*), pero desde un entorno psicológico (*Psychological Milieu*). De ahí, que sea clave la imagen que transmita el actor, ya que influirá en la percepción y análisis de los otros. En JERVIS, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, p.15.

Finalmente, mientras que las señales pueden definirse como aquellas acciones cuyo significado está establecido por un entendimiento tácito o explícito entre los actores, los índices son acciones que aportan alguna evidencia inherente sobre el hecho de que la imagen proyectada es correcta, porque está ligada intrínsecamente a las intenciones del actor emisor. En HERRERO DE CASTRO, Rubén D. (2007). *Ibid.*, pp. 153, 158-159.

⁸²¹ Para ello, el documento se basa en dos hipótesis: 1) Si el jefe de la fuerza conjunta comprende mejor las percepciones, actitudes y creencias de las audiencias, podrá diseñar mejores señales que afecten al comportamiento de los gobiernos, decisores políticos o poblaciones seleccionadas. 2) Si el jefe de la fuerza conjunta puede valorar mejor los efectos de las señales producidas sobre varias audiencias, podrá adaptar de mejor forma las señales de la fuerza conjunta para mejorar sus efectos. *Ibid.*, p. 9.

⁸²² La comunicación estratégica siempre debe ser proactiva, nunca reactiva.

de las operaciones, no como algo anexo. Para ello, el concepto se desarrolla sobre la base de once ideas o capacidades principales:⁸²³

1. Integrar las acciones de la fuerza conjunta para maximizar los efectos deseados sobre las audiencias seleccionadas.
2. Coordinar los esfuerzos conjuntos de comunicación estratégica con los esfuerzos de otras agencias y organizaciones según las directrices dadas por la máxima autoridad.⁸²⁴
3. Llevar a cabo un programa de participación continua en el área conjunta de operaciones con las audiencias principales, como base para otros esfuerzos comunicativos.⁸²⁵
4. Concebir cualquier acción sobre su potencial impacto cognitivo, sus consecuencias y efectos sobre las diferentes audiencias en el área conjunta de operaciones.⁸²⁶
5. Participar activamente en el debate sobre las acciones conjuntas.⁸²⁷
6. Anticiparse, supervisar, comprender y explotar o contrarrestar los esfuerzos de influencia de los adversarios o enemigos.⁸²⁸
7. Desarrollar un gran conocimiento de las audiencias seleccionadas, hasta el punto de que las líneas de acción lleguen a ser intuitivas.

⁸²³ Para desarrollar estas once capacidades, el concepto contempla 55 tareas, en la que cada una de ellas lleva asociadas diferentes medidas para evaluar la eficacia o validez, computando hasta un total de 266. En DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). Op. cit., pp. 10-19.

⁸²⁴ Ello implica un verdadero e importante nivel de cooperación entre todos los actores implicados. La comunicación estratégica entre agencias será fundamental en este proceso colaborativo.

⁸²⁵ La comunicación tiene a ser un diálogo en dos sentidos, si bien se dará el caso en el que solo se establezca en un solo sentido (sobre todo, en las muestras de apoyo).

⁸²⁶ La base de este concepto es actitudinal: se basa en el hecho de que cada acción del personal de la fuerza conjunta, independientemente del escalón en el que se encuentre, puede tener un impacto estratégico. Es lo que se conoce como “cabo estratégico”.

⁸²⁷ Prácticamente, todas las acciones futuras se conseguirán y se distribuirán por diversos medios, sujetos a la interpretación y el debate.

⁸²⁸ La rapidez y velocidad juega un papel muy importante, porque cuanto más se tarde en contrarrestar un mensaje procedente del enemigo, más difícil será eliminar sus efectos dañinos.

8. Formular y producir señales culturalmente “a medida” y en sintonía con las audiencias seleccionadas para producir los efectos deseados, a pesar del “ruido” que otros actores puedan generar.⁸²⁹
9. Centrarse en los líderes de opinión y en los moderados.⁸³⁰
10. Adaptarse continuamente a los efectos de nuestras señales en función de la retroalimentación.⁸³¹
11. Descentralizar la comunicación estratégica a cada nivel dentro de los parámetros establecidos por el máximo responsable.⁸³²

Como se ha comentado anteriormente, este concepto descansa sobre los intentos de influir a otras personas y defiende la descentralización como medio para llevar a cabo la adaptabilidad y el tempo de la comunicación estratégica, lo que implica que su adopción no esté exenta de una serie de potenciales riesgos. Entre ellos, el concepto reconoce como fundamental para su desarrollo la comprensión de las audiencias y las redes sociales de comunicación, así como la valoración y retroalimentación de los efectos producidos por las señales sobre las percepciones, actitudes, creencias y comportamientos de las audiencias seleccionadas.⁸³³

⁸²⁹ Aspecto complicado éste pues requerirá de una educación e instrucción especializada para los líderes militares en diversas materias, tales como psicología cognitiva, cultural y social; toma de decisiones en situaciones complejas, etc.

⁸³⁰ Al estar en una sociedad donde todo el mundo, de una manera u otra, está interconectado, los nodos de una audiencia pueden ser más susceptibles de ser influenciados que otros, al mismo tiempo que se puede producir un efecto “contagio” en otras audiencias no deseadas. Por ello, las autoridades de la fuerza conjunta deberán volcar sus esfuerzos en aquellos nodos capaces de ejercer más influencia sobre otros.

⁸³¹ Un aspecto crítico para conseguir un proceso adaptativo de la comunicación estratégica será establecer medidas para valorar la eficacia de nuestras acciones y reconocer los marcos temporales a largo plazo para observar dichas medidas.

⁸³² La autoridad delegada para la descentralización de las acciones debería incluir aquéllas relacionadas con la valoración y los posteriores informes que se generen. Sin esta descentralización, sería imposible para cualquier jefe de una fuerza operativa supervisar e interpretar los indicadores en el amplio abanico de asuntos de los que es responsable, en diferentes ubicaciones y a todos los niveles. La descentralización ocasionaría una mayor diversidad de acciones, las cuales podrían ser explotadas por terceras partes, lo que redundaría en un aumento de la eficacia de las mismas.

⁸³³ DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). Op. cit., pp. 22-24.

Asimismo, la adopción del concepto también supone posibles implicaciones en diversas materias, tales como en el liderazgo, la política, la doctrina, la organización, el adiestramiento, los recursos humanos y materiales, las instalaciones y la inteligencia. La comunicación estratégica también está relacionada con la influencia, pero no en la connotación negativa del término, sino influencia entendida como “forma generalizada y fundamental de cualquier interacción social, tan esencial para la cooperación como para la rivalidad o la intervención en los conflictos”.⁸³⁴ Para ello, se basa en el ciclo OODA⁸³⁵ como modelo y motor para generar acciones procedentes de la información proporcionada por los temas, mensajes e imágenes.

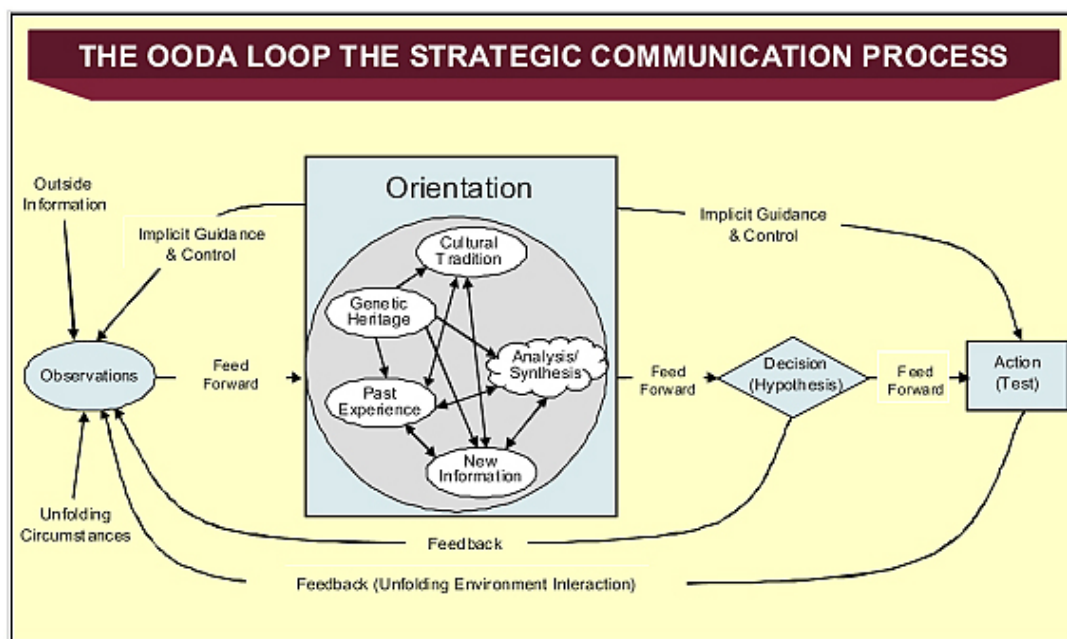


Figura 24. El proceso de comunicación estratégica y el ciclo OODA.⁸³⁶

⁸³⁴ Traducción propia. *Ibíd.*, p. 4. En este contexto, el concepto establece un amplio abanico de formas para influir, ya sea consiguiendo que otros adopten determinadas acciones o simplemente haciendo que nos comprendan y acepten mejor.

⁸³⁵ El ciclo de decisión OODA (Observar – Orientar – Decidir – Actuar) fue desarrollado por el coronel John Boyd para describir el proceso mental que sigue un jefe para tomar una decisión. Básicamente, consiste en que, cuando una organización tiene un ciclo de decisión más corto que el del adversario, hace cambiar la situación más rápidamente de lo que el enemigo es capaz de adaptarse a ella, haciendo que las decisiones que adopte sean cada vez más inadecuadas a la situación, hasta colapsar su proceso de toma de decisiones. Para ello, se tiende a descentralizar en la ejecución, permitiendo que el jefe sobre el terreno tome decisiones adaptadas a los cambios en la situación.

⁸³⁶ US JOINT FORCES COMMAND, JOINT WARFIGHTING CENTER (2010). *Op. cit.*, p. III-19.

Este modelo se utiliza habitualmente en el método de planeamiento de las operaciones en el ciclo de apoyo a la decisión del mando, pero también se aplica para conocer cómo las audiencias observan, perciben y actúan. Así, la etapa de “observar” se refiere a qué ve la audiencia; la etapa de “orientar” es qué piensa la audiencia de lo que ve; la etapa de “decidir” es qué cree la audiencia que debería hacerse sobre lo que ve; y, la etapa de “actuar” es cómo la audiencia reacciona o no.

Finalmente, el concepto “apuntala” los principios establecidos por el Departamento de Defensa en su documento “Principios de la Comunicación Estratégica” de 2008, que han de guiar la comunicación estratégica: impulso del liderazgo, comprensión, penetración, diálogo, unidad de esfuerzo, basada en los resultados, continua, creíble y sensible.⁸³⁷

6.1.2. Manual del Comandante para Comunicación Estratégica y Estrategia de Comunicación

Este manual presenta de manera condensada los antecedentes, la definición y los fundamentos doctrinales de la comunicación estratégica estadounidense, al tiempo que identifica y describe las prácticas de comunicación estratégica en el nivel estratégico y de las estrategias de comunicación en los niveles operacional y táctico.

Por lo que respecta a la definición del término, recoge expresamente la proporcionada por la Revisión Cuadrienal de Defensa de 2006 y reconoce las capacidades militares básicas que contribuyen a la comunicación estratégica: *public affairs* (PA), operaciones de información (INFOOPS/IO) y apoyo de la defensa a la diplomacia pública (DSPD).

⁸³⁷ Estos principios se enunciaron en el apartado 2.2 de este capítulo. Los principios arriba citados corresponden a una traducción propia de los originales “*leadership-driven, understanding, pervasive, dialogue, unity of effort, results-based, continuous, credible, and responsive*”. Ibid., p. 29.

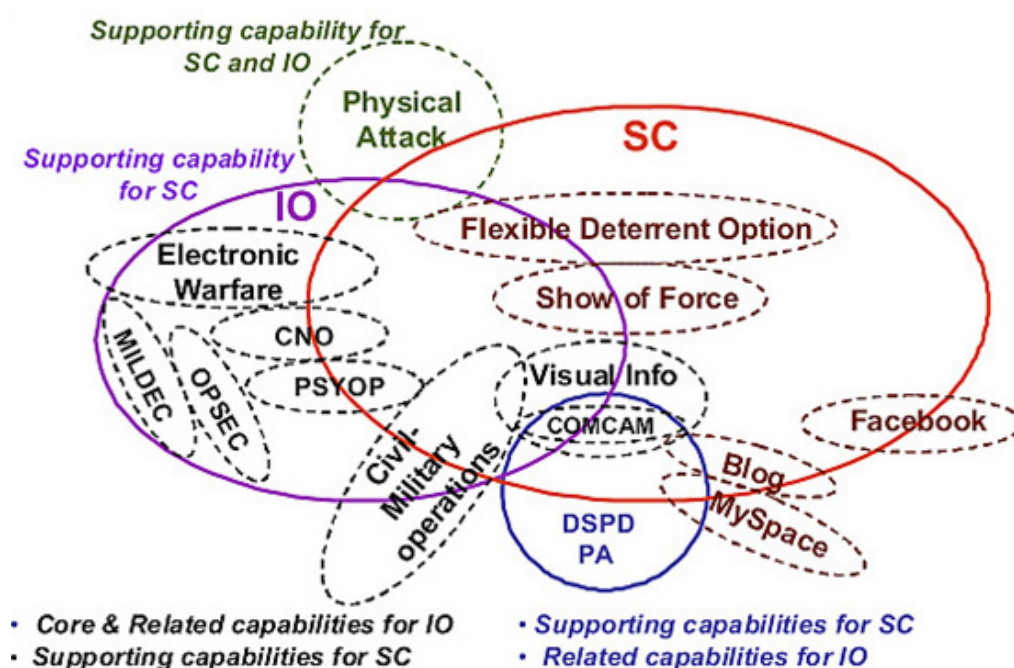


Figura 25. Relaciones de la comunicación estratégica.⁸³⁸

La figura anterior nos da una idea de la complejidad que entraña el concepto de comunicación estratégica. Para ello, baste simplemente describir qué se entiende por cada una de estas capacidades y las “enmarañadas” relaciones que conllevan con el resto de capacidades.⁸³⁹

- INFOOPS: son el empleo integrado de las capacidades fundamentales de guerra electrónica (EW), operaciones de redes de ordenadores (CNO), operaciones psicológicas (PSYOPS), decepción militar (MILDEC) y seguridad de las operaciones (OPSEC), junto a otras capacidades específicas de apoyo, para influir, interrumpir, degradar o usurpar el proceso de toma de decisiones del enemigo mientras se protegen las propias.⁸⁴⁰
- PA: *public affairs* juega un papel importante en de la comunicación estratégica, porque la distribución de información oportuna en tiempo es esencial para la

⁸³⁸ Ibid., p. II-7.

⁸³⁹ Ibid., pp. II-7 y II-8.

⁸⁴⁰ Es importante comprender sus relaciones para determinar cómo los militares integrarán estas capacidades para lograr los objetivos durante el planeamiento y su ejecución. Ibid., p. II-6.

comprensión de la opinión pública. Para ello, comprende tres funciones básicas – información pública, información del mando y las actividades de participación y compromiso de la comunidad – que deben tenerse en cuenta en el planeamiento, análisis y valoración para la decisión del mando y en el concepto de operaciones (CONOPS).

- DSPD: comprende aquellas medidas y actividades del Departamento de Defensa que contribuyen a los esfuerzos de diplomacia pública del Gobierno.

La siguiente tabla muestra las diferentes características de cada una de las capacidades anteriormente descritas, para ser conscientes de que las actividades realizadas por cada una de ellas tienen diferentes efectos y de que es, precisamente esta diferenciación, la que contribuye a dar credibilidad a la institución.

	Propósito	Función	Objetivo	Efecto	Dimensión	Apoyo a capacidades
SC	Preservar, fortalecer o crear condiciones favorables	Centrar los esfuerzos y sincronizar	Audiencias clave	Comprender y fomentar la participación (<i>engage</i>)	Cognitiva	PA INFOOPS DSPD
IO	Influir, interrumpir, degradar o usurpar el proceso de toma de decisiones del enemigo	Integrar	Toma de decisiones	Influir, interrumpir, degradar o usurpar	Física, cognitiva, informacional	EW CNO PSYOPS MILDEC OPSEC
PA	Informar y educar a la opinión pública y desanimar a los adversarios	Comunicar oportunamente información no clasificada sobre las actividades de Defensa	Públicos nacionales e internacionales	Informar y disuadir	Cognitiva	Información pública, información del mando y relaciones con la comunidad
DSPD	Apoyar los esfuerzos de diplomacia pública del Gobierno	Apoyar los objetivos de la política exterior	Audiencias extranjeras y líderes de opinión	Comprender, informar e influir	Cognitiva	Actividades y medidas de Defensa

Tabla 26. Comparación de las capacidades militares de comunicación.⁸⁴¹

⁸⁴¹ Ibid., p. II-10.

Respecto al papel que juega la comunicación estratégica en el proceso de planeamiento de una operación conjunta, distingue tres consideraciones fundamentales a la hora de establecer los mensajes:⁸⁴² el medio de distribución,⁸⁴³ la sincronización (*timing*)⁸⁴⁴ y el tempo.⁸⁴⁵

En este contexto, el manual vuelve a poner énfasis en que, para lograr una comunicación estratégica eficaz, es necesario conseguir la “sincronización de las actividades, imágenes, mensajes y temas cruciales con todo tipo de operaciones (letales y no letales) para informar e influir en las audiencias objetivo en apoyo a los intereses nacionales”.⁸⁴⁶

Al poner de manifiesto la importancia que adquiere la sincronización entre las diferentes capacidades, organizaciones y misiones relacionadas con la comunicación estratégica, en ocasiones ha sido comparada metafóricamente con una orquesta de música, que ha de estar perfectamente sincronizada para crear los efectos deseados (armonía), puesto que sus elementos “tocan” a diferente tempo y volumen.

⁸⁴² Conviene recordar que la *Strategic Communication Roadmap*, junto a estas tres capacidades, también incluía la información visual y la diplomacia militar. *Ibid.*, p. xvii.

⁸⁴³ Es evidente que la construcción del mensaje ha de tener en cuenta diversas consideraciones con la audiencia objetivo, pero el medio utilizado para su distribución puede distorsionar significativamente, impedir o facilitar su correcta recepción. Por ello, la elección de este medio de distribución normalmente suele ser muy compleja, pues ha de valorar aspectos como el contenido del mensaje, el impacto alcanzado sobre la audiencia deseada, la resistencia presentada, entre otros.

⁸⁴⁴ La sincronización de los mensajes es importante por muchos motivos, entre ellos para generar la sinergia deseada con otros mensajes.

⁸⁴⁵ El tempo para lanzar los mensajes es fundamental, ya que puede afectar directamente en las audiencias objetivo a la hora de decidir qué acciones adoptar. Hace referencia a la distribución oportuna en tiempo y lugar de los mensajes.

⁸⁴⁶ El planeamiento de la comunicación estratégica debería integrarse en el planeamiento militar de las operaciones, documentarse en el plan de operaciones (OPLAN) y coordinarse con la nación anfitriona (*Host Nation*) y el resto de agencias implicadas, ya sean gubernamentales o no gubernamentales. *Ibid.*, pp. I-2 y pp. II-8 – II-9.

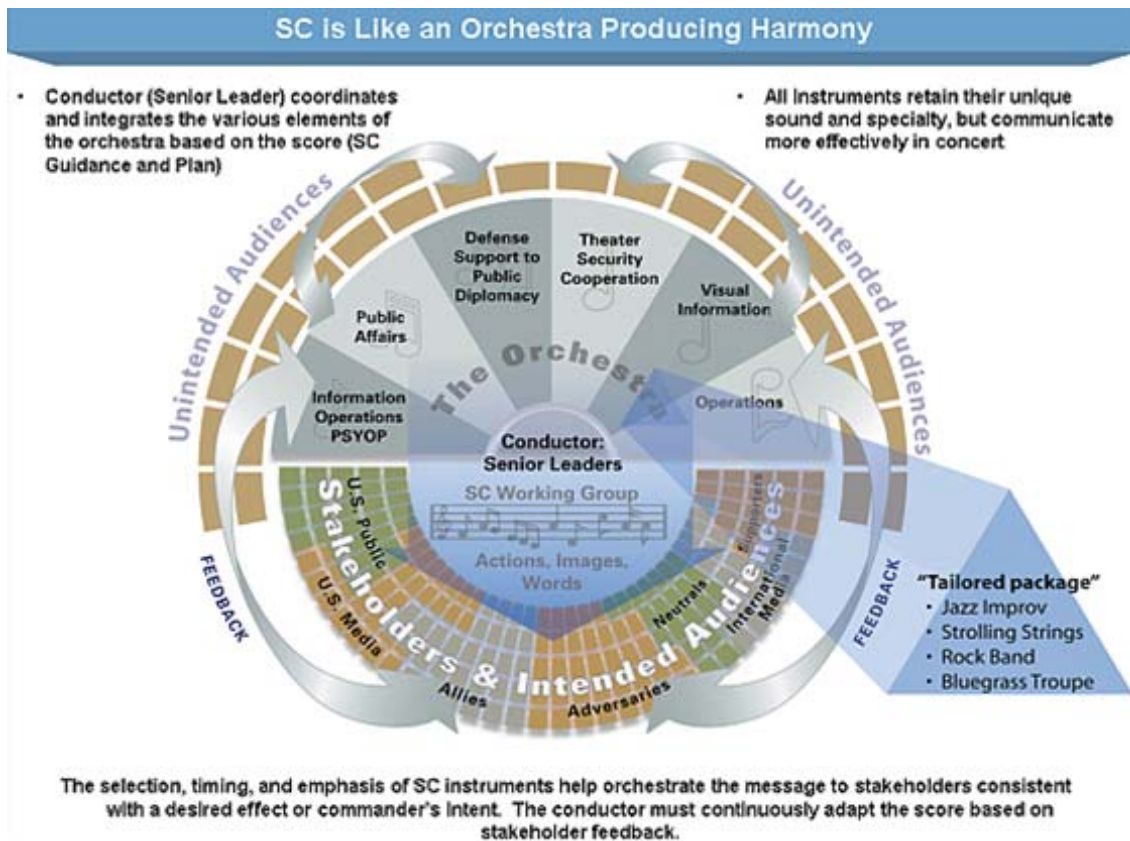


Figura 26. La comunicación estratégica es como una orquesta que produce armonía.⁸⁴⁷

La siguiente tabla muestra cómo contribuye cada una de las capacidades militares que componen la comunicación estratégica –operaciones de información, actividades cívico-militares, *public affairs*, diplomacia pública e información visual – a su planeamiento y posterior puesta en marcha:

⁸⁴⁷ Ibid., p. II-4. Por su parte, Aggerholm y Thomsen realizan un estudio más en profundidad sobre el papel de la “polifonía” en la gestión de los equipos. En AGGERHOLM, Helle Kryger; THOMSEN, Christa (2015). “Strategic Communication. The Role of Polyphony in Management Team Meetings”. En HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. Op. cit., p. 172-189.

APOYO DE LAS CAPACIDADES MILITARES A LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA	
OPERACIONES DE INFORMACIÓN	<p>Informar e influir en la población para lograr el apoyo de las actividades cívico-militares (CIMIC).</p> <p>Neutralizar la desinformación y la propaganda hostil dirigida contra las autoridades civiles.</p> <p>Dirigir actividades de contra-propaganda y protegerse de los rumores y de la desinformación.</p> <p>Garantizar la integridad de la información.</p> <p>Colaborar en la transmisión de las imágenes de información visual críticas.</p> <p>Evaluar los efectos de la comunicación estratégica, operaciones de información y <i>public affairs</i>.</p> <p>Establecer procedimientos para proteger la información.</p>
ACTIVIDADES CÍVICO-MILITARES	<p>Proporcionar información de fuentes locales para apoyar el conocimiento del entorno de información.</p> <p>Coordinar las actividades para la comunidad con las de comunicación estratégica.</p> <p>Establecer y mantener el enlace o el diálogo con el personal local y ONG.</p> <p>Apoyar con información sobre determinados asuntos.</p> <p>Proporcionar noticias e información a la población local.</p> <p>Identificar, coordinar e integrar los medios de comunicación, la información pública y el apoyo de la nación anfitriona (HNS).</p> <p>Sincronizar los mensajes y las actividades de los medios de comunicación con otras capacidades de las operaciones de información.</p>
PUBLIC AFFAIRS	<p>Coordinar con los planificadores de comunicación estratégica y con las agencias para asegurar mensajes consistentes y mantener la seguridad de las operaciones (OPSEC).</p> <p>Apoyar las actividades contra-propaganda y contrarrestar la desinformación.</p> <p>Proporcionar evaluación de los efectos y la cobertura de los medios de comunicación.</p> <p>Producir la información precisa, oportuna y equilibrada para el público.</p> <p>Coordinar con especialistas en asuntos civiles para contrastar los hechos y verificar la información.</p> <p>Gestionar la difusión de imágenes importantes por los canales de <i>public affairs</i>.</p> <p>Coordinar la cobertura de la información visual y el acceso a eventos y operaciones clave.</p> <p>Liderar los esfuerzos de respuesta de comunicación en situaciones de crisis.</p>
DIPLOMACIA PÚBLICA	<p>Proporcionar un enlace interinstitucional para coordinar y orientar sobre los temas y las actividades de comunicación estratégica.</p> <p>Difundir programas locales que apoyen las iniciativas de la comunicación estratégica.</p> <p>Coordinar los esfuerzos de comunicación con los líderes locales para apoyar los esfuerzos de diplomacia pública nacional y local.</p>
INFORMACIÓN VISUAL	<p>Proporcionar la cobertura de imágenes sensibles de los acontecimientos en el área de operaciones.</p> <p>Ejecutar las capacidades de información visual para grabar los proyectos de acción civil prioritarios.</p>

Tabla 27. Apoyo de las capacidades militares a la comunicación estratégica.⁸⁴⁸

⁸⁴⁸ Traducción propia. *Ibíd.*, p. B-1.

6.2. La comunicación estratégica en el Reino Unido

Tras el desarrollo de la doctrina estadounidense de comunicación estratégica y consciente de la importancia que la misma ha adquirido en las actuales operaciones militares, el Reino Unido ha seguido sus pasos y, en 2012, elaboró un documento en el que reflejaba la contribución de la Defensa a la comunicación estratégica.⁸⁴⁹

La comunicación estratégica se entiende que debe ser integral para la estrategia y ha de fomentar el diálogo, que funcionará como indicador para adaptar los mensajes y canales a la misma.

Para el Ministerio de Defensa del Reino Unido, de entre todas las definiciones existentes, propone una definición clara, sucinta y fácil de recordar: la comunicación estratégica es, en parte una filosofía, en parte una capacidad y, en parte un proceso, que consiste en “promover los intereses nacionales mediante el uso de todos los medios de comunicación de la Defensa para influir en las actitudes y comportamientos de las personas”.⁸⁵⁰

Para conseguir la deseada influencia, la comunicación estratégica necesita una política y estrategia creíbles diseñadas, integradas y comunicadas en todos los niveles, desde el estratégico al táctico.

⁸⁴⁹ UK MINISTRY OF DEFENCE (2012). *Strategic Communication: The Defence Contribution*. Joint Doctrine Note 1/12. Swindon: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

⁸⁵⁰ *Ibid.*, p. 1-1. Esta definición viene a recoger la del actual borrador del Consejo de Seguridad Nacional, alineándose con el pensamiento gubernamental: “El uso sistemático y coordinado de todos los medios de comunicación para comunicar los objetivos de seguridad nacional del Reino Unido influyendo en las actitudes y comportamientos de individuos, grupos y Estados”. Asimismo, el Consejo de Seguridad Nacional define la comunicación como “palabras, imágenes y actividades públicas. Ello incluye información pública, *public affairs*, operaciones de información, diplomacia de defensa, actividades de *soft power* y campañas diplomáticas”.

El Gobierno británico reconoce cinco tipos de actividades para desarrollar la comunicación estratégica, en las que el Ministerio de Defensa colabora de diferentes maneras:⁸⁵¹

- Mensajes públicos diseñados para reafirmar la confianza en las instituciones de Defensa.
- Actividades diseñadas para fomentar la participación de los individuos y comunidades para informar, alertar y conducir los comportamientos hacia la resiliencia.⁸⁵²
- Actividades diseñadas para cambiar las actitudes e influir en el comportamiento de individuos y grupos.
- Actividades que reducen la probabilidad de atentar contra los intereses del Reino Unido mediante *soft power*.
- Comunicación para apoyar los esfuerzos diplomáticos diseñados para influir en Estados amigos u hostiles.

La transmisión de noticias en el mundo se lleva a cabo a través de redes antes de que lleguen a las mentes de las personas, donde la información se interpreta, juzga, ajusta y posiblemente se retransmite. Éste es el espacio del entorno de la información, que comprende dos facetas principales: los dominios cognitivos, físicos y virtuales; y, las interrelaciones entre ellos.⁸⁵³

⁸⁵¹ Ibid., pp. 1-5 – 1-6.

⁸⁵² Según el Diccionario de la Lengua Española es la “capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas”.

⁸⁵³ El dominio cognitivo hace referencia a cómo pensamos, el dominio virtual a cómo comunicamos y el dominio físico al mundo real de cómo interactúan los Estados, las culturas y las sociedades. En cuanto a las interrelaciones, éstas se establecen entre seis elementos o capas del entorno de la información: (1) el mundo real, (2) la conectividad de las redes que reparten la información, (3) la información en sí misma, con sus fuentes, (4) las personas que habitan el entorno y en el cual se desarrollan las narrativas, (5) las personas o actores y (6) los grupos sociales.

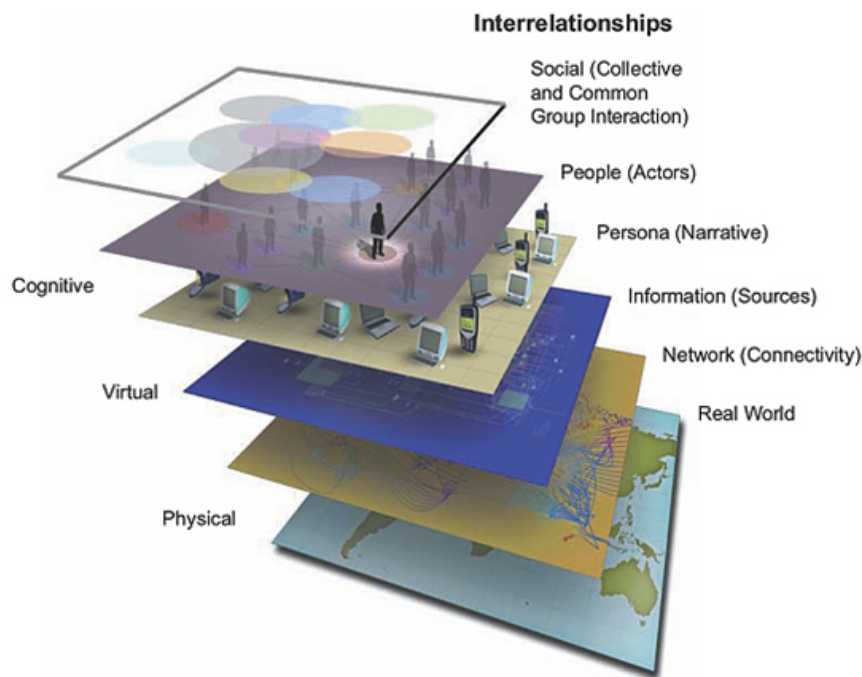


Figura 27. El entorno de la información.⁸⁵⁴

Como ya sabemos, para que la comunicación estratégica tenga éxito es necesario no solo considerar estos seis elementos en el entorno de la comunicación sino que hay que comprender a las audiencias por los aspectos culturales del dominio físico, los trabajos del dominio virtual y la percepción que se tiene del compromiso en el dominio cognitivo. Para ello, el documento recoge que se puede hacer uso de los tres tipos de comunicación existentes: informacional, actitudinal y conductual.⁸⁵⁵

Para el Reino Unido, la comunicación estratégica es básicamente responsabilidad del nivel estratégico, pues es en este nivel donde se establece la política nacional, donde se define la narrativa general y donde se coordinan los diferentes departamentos gubernamentales.

⁸⁵⁴ Ibid., p. 2-4.

⁸⁵⁵ La comunicación informacional tan solo busca comunicar, sin más; la comunicación actitudinal busca influir positivamente en la opinión pública sobre un asunto determinado; y, la comunicación conductual pretende inducir un determinado comportamiento, reforzarlo o cambiarlo.

No obstante, cada nivel de mando – ya sea estratégico, operacional o táctico – juega un papel determinado a la hora de su puesta en funcionamiento y de conseguir una mayor coherencia en las relaciones existentes entre los diferentes procesos y estructuras.

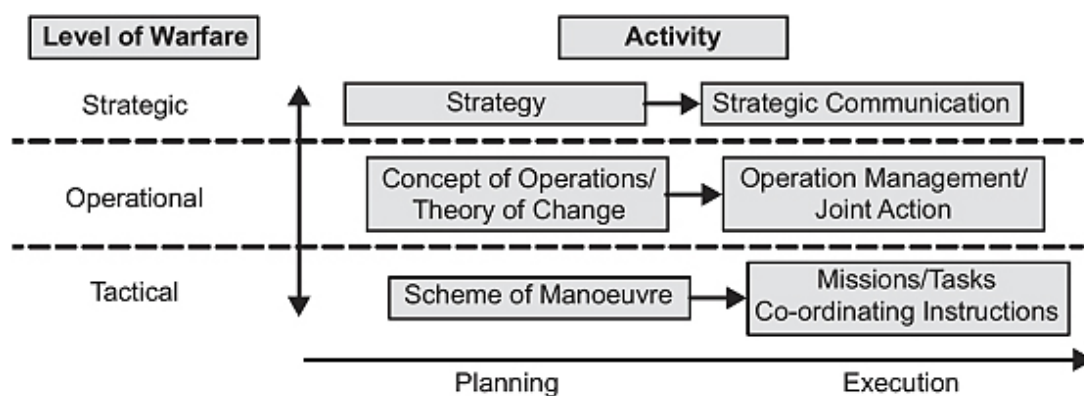


Figura 28. Alineación de los procesos en los diferentes niveles.⁸⁵⁶

6.2.1. Estructura de comunicación estratégica

En primer lugar, el Consejo de Seguridad Nacional cuenta con un Equipo de Comunicación Estratégica que se encarga de desarrollar la narrativa para dar respuesta a cualquier crisis en el Reino Unido, que pasará a formar parte de las narrativas que, en el nivel estratégico, desarrollen el Ministerio de Defensa y la *Foreign and Commonwealth Office* (FCO). Esta jerarquía de las narrativas puede verse en la siguiente figura:

⁸⁵⁶ UK MINISTRY OF DEFENCE (2012). Op. cit., p. 3-2.

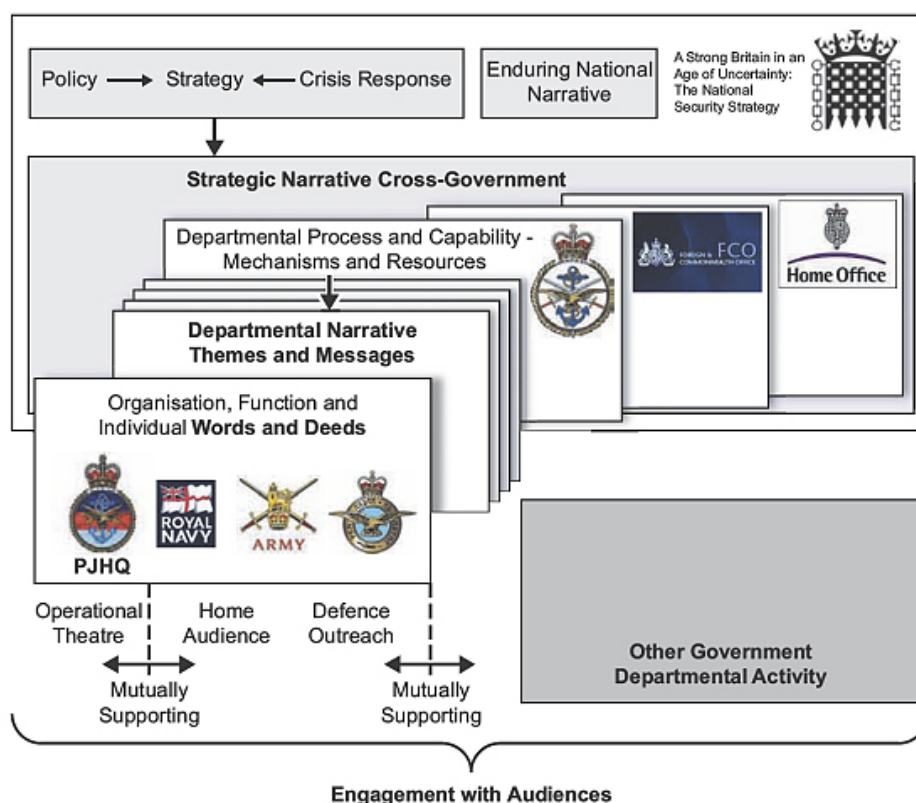


Figura 29. Jerarquía de las narrativas.⁸⁵⁷

Por su parte, la estructura con la que cuenta el Ministerio de Defensa para desarrollar la comunicación se compone de una Dirección de Comunicación Estratégica y Efectos Militares Estratégicos, dentro de la cual se encuentra la Sección de Comunicación Estratégica, encargada de apoyar en la estrategia militar al jefe adjunto del Estado Mayor de la Defensa y trabajar con otros departamentos interministeriales para coordinar y sincronizar todos los instrumentos de comunicación de la Defensa con la finalidad de influir en las audiencias objetivo.

Asimismo, bajo la autoridad del Gabinete, se puede constituir un Grupo Director de Comunicación Estratégica, que será el responsable de examinar las prioridades actuales y las áreas emergentes de interés para investigar y valorar las oportunidades, anticiparse a los posibles retos y proporcionar una narrativa que sea de aplicación a todos los

⁸⁵⁷ Ibid., p. 3-10.

organismos e instituciones gubernamentales. Dependiendo de este Grupo Director hay un grupo de trabajo que le auxilia en las funciones que tiene encomendadas.

Por otra parte, en el diseño de las campañas operacionales, en el nivel estratégico, el Grupo de Operaciones en Curso es el responsable de la dirección del planeamiento militar para apoyar la política del gobierno. Así, la dirección del planeamiento y el detalle de las opciones militares se establecen en base al análisis político-militar realizado por el Grupo de Planeamiento Estratégico. Durante este proceso, la narrativa estratégica sería aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, desarrollando como objetivos, mensajes y temas principales, base para el diseño de la campaña operacional. Este proceso queda reflejado en la siguiente ilustración:

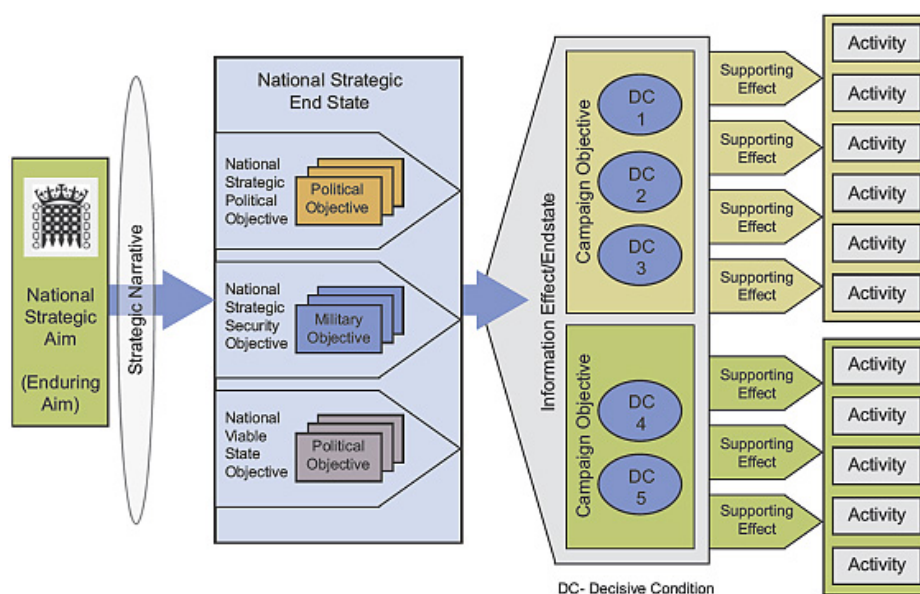


Figura 30. Planeamiento de una campaña de comunicación estratégica en el nivel operacional.⁸⁵⁸

Una vez que comienza la ejecución, el proceso deja de ser lineal y los jefes deben ajustar sus acciones para dar respuesta al entorno cambiante en el que se desarrolla la campaña operacional.

⁸⁵⁸ Ibid., p. 3-17.

7. LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN ESPAÑA

Tanto la Estrategia Española de Seguridad (EES) como la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) mantienen una continuidad conceptual y destacan la necesidad de adoptar un enfoque integral de los conflictos, para adaptarse a las nuevas amenazas y conflictos futuros, así como la de generar las capacidades civiles y militares necesarias para el cumplimiento de las misiones que se les asignen. Por lo que respecta a las Fuerzas Armadas, se les encomienda una transformación continua.

En este contexto, la Estrategia de Seguridad Nacional establece como objetivo para la defensa nacional:

“Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales – en los que se intervendría de manera individual –, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios”.⁸⁵⁹

⁸⁵⁹ Para conseguirlo, la ESN determina seis líneas de acción estratégica en el ámbito de actuación de la defensa nacional, entre las cuales destacan cuatro de ellas: “(1) Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble [...] (2) Activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España [...] (3) Mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas del esfuerzo de adaptación a las nuevas realidades y retos mediante un proceso de transformación continua [...] (5) Fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la Defensa Nacional, prestando especial atención a la juventud. En PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid, p. 40.

Dado el nuevo carácter de los conflictos o las emergentes guerras híbridas,⁸⁶⁰ la comunicación estratégica debería ser una capacidad más con la que cuenten las Fuerzas Armadas en ese proceso de transformación continuo para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional. Es más, la propia Estrategia Española de Seguridad reconoce que:

“El libre acceso a la información y el desarrollo de una política de comunicación responsable son cruciales para la seguridad. Las autoridades públicas deben fomentar la transparencia informativa en estas cuestiones y hacer consciente a la ciudadanía de las amenazas y riesgos a la seguridad [...] Es necesario promover una mayor cultura de seguridad e impulsar la

⁸⁶⁰ El término comienza a extenderse en 2006 con el conflicto entre Israel y Hizbulá, dando lugar a un creciente aparato teórico que trata de delimitar la proliferación de amenazas a la seguridad provenientes de actores no lineales que cuestionan el *statu quo* dominante y que combinan capacidades regulares e irregulares para generar efectos estratégicos. Sus características principales son: capacidad de supervivencia de las fuerzas combatientes y otros sistemas, disposición de armas balísticas, uso de armas y métodos que pueden generar numerosas víctimas civiles y militares, así como el uso de los medios de comunicación y los esfuerzos de propaganda destinados tanto a la población local, a la del adversario y a la comunidad internacional. En GARCÍA GUINDO, Miguel; MARTÍNEZ-VALERA GONZÁLEZ, Gabriel (2015). *La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales*. Documento de trabajo, 2/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 de febrero. Granada, pp. 4-8.

Aunque no es objeto de esta tesis, se cita una selección bibliográfica sobre guerra híbrida: MATTIS, James N.; HOFFMAN, Frank G. (2005). *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, US Naval Institute. Disponible en <http://milnewstbay.pbworks.com/f/MattisFourBlockWarUSNINov2005.pdf>; HOFFMAN, Frank G. (2007), *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies. Disponible en: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/0712hoffman.pdf>; HOFFMAN, Frank G. (2009). “Hybrid Warfare and Challenges”. *Joint Forces Quarterly*, nº 52, pp. 34-39. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/documents/jfghoffman.pdf>; JOHNSON, David E. (2010). “Military Capabilities for Hybrid War. Insights from the Israel Defense Forces in Lebanon and Gaza”. *Occasional Paper*, RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP285.pdf; BROWN, Leslie F. (2011). *Twenty-First Century Warfare Will Be Hybrid*. Carlisle: US Army War College; FLEMING, Bryan P. (2011). *The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art*. Monografía, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas; CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2012). *El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos*. Documentos de Seguridad y Defensa, nº 51. Madrid: Ministerio de Defensa; McCULLOH, Timothy; JOHNSON, Richard (2013). *Hybrid Warfare*. JSOU Report 13-4. Tampa: Joint Special Operations University; BURBRIDGE, Dean A. (2013). *Employing U.S. Information Operations Against Hybrid Warfare Threats*. Carlisle: US Army War College; DAVIS, John R. (2013). “Defeating Future Hybrid Threats”. *Military Review*, septiembre-octubre de 2013, pp. 21-29. Disponible en: http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20131031_art006.pdf; US ARMY SPECIAL OPERATIONS COMMAND (2014). *Counter-Unconventional Warfare*. White Paper. 26 de septiembre de 2014; COLOM PIELLA, Guillem (2014). *¿El auge de los conflictos híbridos?* Documento de opinión, nº 120/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24 de octubre; KOFMAN, Michael; ROJANSKY, Matthew (2015). “A Closer look at Russia’s “Hybrid War”. Kenan Cable, nº 7. Wilson Center. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/7-KENNAN%20CABLE-ROJANSKY%20KOFMAN.pdf>

educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias”.⁸⁶¹

Sin embargo, a pesar de las evidentes ventajas asociadas al dominio del entorno informativo, tal y como afirma Muñoz Bronchales, “la utilización de esta herramienta (la comunicación estratégica) como elemento esencial de los instrumentos de poder nacional es algo para lo que muchos de nuestros gobernantes, altos funcionarios e, incluso, muchos militares no están todavía mentalizados”.⁸⁶² Para ello, Sergio Sánchez describe una serie de cualidades, como rasgos propios de la comunicación estratégica, en relación a lo que la comunicación estratégica pretende ser:⁸⁶³

- Debe integrar los mensajes de todos los departamentos ministeriales implicados en la acción exterior (Exteriores, Defensa, Comercio, Cultura...).
- Su contenido debe ser coherente con las acciones.
- Tiene que reflejar valores ampliamente compartidos por la sociedad en su conjunto.
- Nunca puede convertirse en un instrumento de poder al servicio de un partido o facción política.
- Las Fuerzas Armadas, respecto al concepto de comunicación estratégica, deberían trabajar en tres dimensiones: doctrina, organización y formación.

⁸⁶¹ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid, pp. 17-18.

⁸⁶² “Para muchos militares, las acciones de combate deben primar en lo que se refiere al planeamiento y ejecución de las operaciones. Por tanto, resulta tremendamente difícil llevar a cabo una transición cultural del mundo tradicional de las ‘bombas y las balas’ a otro en el que la información, conducida por las capacidades de los nuevos medios de comunicación, se convierte en un arma de gran relevancia”. En MUÑOZ BRONCHALES, Lucas M. (2010). Op. cit., p. 11.

En este sentido, Muñoz Bronchales se adelantaba a lo que la propia Directiva sobre Comunicación Estratégica de la Defensa reconocería más tarde: “Es necesario un cambio en la organización, para que todos sus integrantes sean conscientes de su vinculación con el proceso de Comunicación Estratégica”. En MINISTERIO DE DEFENSA (2013). Op. cit., p. 2.

⁸⁶³ *Ibid.*, pp. 7-8.

Así, desde el punto de vista doctrinal, trabajar en operaciones bajo la bandera de coaliciones internacionales u organizaciones que ya aplican el concepto (OTAN), o países aliados (Estados Unidos o Reino Unido), constituyen una buena base de partida para promover grupos de trabajo y líneas de investigación que nos permitan desarrollar una doctrina propia, dentro de nuestras capacidades.⁸⁶⁴ No haber incluido un marco guía (*framework*), o al menos haber hecho alguna mención específica en la Estrategia de Seguridad Nacional a la comunicación estratégica, dada su importancia como instrumento al servicio del Estado para minimizar los riesgos y amenazas, fue un signo evidente de la falta de atención prestada al concepto en España. La carencia de una definición a nivel nacional es otro síntoma de que los dirigentes políticos no son conscientes de su necesidad. Ello habría supuesto un gran espaldarazo para dar impulso al desarrollo de la comunicación estratégica en todos los ámbitos.

En cualquier caso, una vez tomada conciencia de la importancia que tiene “hablar con una sola voz”, habría que articular una estructura u organización, con carácter interministerial, capaz de liderar todas las actividades, narrativas, mensajes o imágenes puestas en funcionamiento por la comunicación estratégica, bajo la dirección de la

⁸⁶⁴ No obstante, la política informativa de la intervención de las Fuerzas Armadas en operaciones viene marcada por la política gubernamental que se determine al respecto, no existiendo una continuidad que garantice una cultura de defensa coherente.

Así, tal y como afirma Diego Mazón, “los conceptos de *soft power* y *hard power* aplicados a la política informativa militar contienen matices según el país en el que se analicen. Así como en los países anglosajones las cuestiones de comunicación son parte necesaria de la planificación, desarrollo y ejecución de una operación, en España los condicionantes son mucho mayores, pues carecemos de la conciencia o cultura de Defensa con que viven las cuestiones militares en esos países [...] Sin duda alguna aquí el *soft power* es más eficaz en tanto en cuanto el principal obstáculo que debemos superar es reconducir una imagen de los militares basada en estereotipos, para bien y para mal, y prejuicios anquilosados en el pensamiento social. Y para ello la atracción, la cercanía, es fundamental”. Entrevista personal con Diego Mazón, director de comunicación del Ministerio de Defensa, en Madrid, realizada el 17 de abril de 2015

Presidencia del Gobierno.⁸⁶⁵ Lamentablemente, a fecha de hoy, a nivel nacional no se puede hablar de comunicación estratégica.

Por lo que respecta a la formación, se hace necesario desarrollar cursos de especialización, no ya solo en el seno de las Fuerzas Armadas sino a nivel institucional. En este sentido, el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) ha puesto en marcha un máster en comunicación pública, destinado a empleados públicos, con el objetivo fundamental de desarrollar los conocimientos y habilidades necesarios para un correcto desempeño profesional de la comunicación entendida de forma estratégica e integral y en el ámbito de la Administración pública.

En el ámbito de las Fuerzas Armadas, la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa suele convocar anualmente un curso de comunicación pública con la finalidad de proporcionar los conocimientos básicos para oficiales que vayan a desempeñar sus funciones en las oficinas de comunicación de las unidades o en operaciones en el exterior.⁸⁶⁶ Tal y como dice Mazón, “sería estupendo que hubiera una especialidad en comunicación [...] esperamos, mientras no exista una especialidad, que la comunicación tenga gente especializada, a fuerza de ejercer, en esta materia”.⁸⁶⁷ Para ello, se ha diseñado un máster, si bien aún no se ha puesto en práctica, y otro curso para suboficiales, más enfocado a cuestiones técnicas audiovisuales.

⁸⁶⁵ Podría tomarse como embrión la estructura actualmente existente para el seguimiento de situaciones de crisis.

⁸⁶⁶ Este curso, no obstante, adolece de que el personal que lo ha cursado, no es destinado a puestos específicos en oficinas de comunicación sino que continúa en su actual destino, con lo que no es de mucho provecho desde el punto de vista práctico. Asimismo, el programa del curso sigue orientado a la comunicación entendida en la forma tradicional, sin tener en cuenta apenas las nuevas tecnologías y las posibilidades que éstas ofrecen las redes sociales, aspecto éste en el que hay una gran carencia. Así, por ejemplo, no sabemos cómo controlar las acciones del soldado que, con su teléfono móvil, cuelga un vídeo en *Youtube* o en sus redes sociales que ha sido grabado en zona de operaciones; o, a diferencia de otros ejércitos u organismos en los que los generales tienen sus cuentas particulares en redes sociales, más allá de las institucionales, nuestros generales no están acostumbrados a hacer frente a los medios o hacer uso de las redes sociales, temerosos de que sus acciones o palabras puedan tener consecuencias.

⁸⁶⁷ Entrevista personal con Diego Mazón, director de comunicación del Ministerio de Defensa, en Madrid, realizada el 17 de abril de 2015.

No obstante, sería recomendable revisar los planes de estudios actualmente existentes para formar profesionales con un conocimiento global de todas las áreas relacionadas con la comunicación pública, la gestión y difusión de la comunicación, la capacidad de análisis y de valoración crítica y la capacidad de liderazgo estratégico de proyectos de comunicación, así como la adaptación de forma eficiente a un entorno tecnológico y profesional en constante evolución.

7.1. La comunicación estratégica en el Ministerio de Defensa

España rara vez ha sido pionera en el desarrollo de conceptos militares – tal vez sean los casos de los Tercios y de la guerra de guerrillas los más conocidos – y ha ido a remolque, en cuanto a terminología militar se refiere, con respecto a otras naciones u organizaciones internacionales a las que pertenece, aunque es posible que sea para sacar conclusiones de las lecciones aprendidas. Así lo reconoce Diego Mazón, director de comunicación del Ministerio de Defensa:

“A veces es práctico seguir la senda trazada por otros antes de trazar la propia. Estados Unidos nos lleva años de ventaja en estos conceptos, tanto en su uso puramente comunicativo como en la vertiente operacional, en la transmisión de mensajes como parte de la estrategia general de acción sobre el terreno [...] Pero una cosa es la comunicación estratégica en territorio nacional, que busca una unidad y repetición de mensajes desde todos los ámbitos, y una comunicación estratégica en operaciones, que trata de alcanzar objetivos más concretos sobre la población del país correspondiente como parte de la propia seguridad de las tropas”.⁸⁶⁸

⁸⁶⁸ Entrevista personal con Diego Mazón, director de comunicación del Ministerio de Defensa. Madrid, 17 de abril de 2015.

Debido a las experiencias de Afganistán e Irak, la OTAN desarrolló su concepto de comunicación estratégica que, poco a poco, se fue extendiendo a otras naciones hasta llegar a nuestro país. Así, la Directiva de Política de Defensa de 2012 identificaba como una de las necesidades de la Defensa “el establecimiento de un sistema ágil de comunicación estratégica para facilitar la comprensión de las operaciones militares y su influencia en la evolución de la situación estratégica”.⁸⁶⁹ De acuerdo con esta necesidad, se establecía como fin para la legislatura “el establecimiento de un mejor flujo de comunicación con la sociedad española para agilizar el conocimiento de las necesidades de la Defensa”.⁸⁷⁰ Para alcanzar este fin, la Directiva establecía la directriz de “crear la Oficina de Comunicación Estratégica”, si bien a día de hoy aún no se han definido sus funciones.⁸⁷¹ En el caso de España es especialmente significativo, dada la necesidad de impulsar la cultura de seguridad propugnada por la Estrategia Española de Seguridad.

Conviene destacar y reconocer la inexistencia de un cuerpo doctrinal relacionado con la comunicación estratégica. Dicha idea se desprende de las declaraciones efectuadas por

⁸⁶⁹ Junto a ella, la Directiva de Política de Defensa de 2012 identificó como necesidades la ampliación de las estructuras de Seguridad y Defensa para fortalecer la posición de España en el contexto internacional; el mantenimiento de la capacidad de despliegue de las Fuerzas Armadas españolas, así como de su capacidad de respuesta frente a las crisis; el incremento de las relaciones bilaterales en el ámbito de la defensa con naciones que comparten intereses comunes con España; la mejora de la acción conjunta en las operaciones militares para proporcionar opciones a la resolución de conflictos y a la gestión de crisis; la revisión de las estructuras orgánicas de las Fuerzas Armadas para hacerlas más eficientes, así como para orientar y mejorar su contribución a la estructura operativa; el reforzamiento de los sistemas de obtención de información y de elaboración de inteligencia para apoyar a las operaciones, así como de los sistemas de mando y control para reducir el riesgo de ataques cibernéticos; y, la contribución a la consolidación de la industria nacional de defensa para mantener su competitividad y reforzar su presencia internacional. En MINISTERIO DE DEFENSA (página web) Defensa. “Planeamiento de la Defensa. La Directiva de Política de Defensa 1/2012”. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/objetivos/> (acceso el 5 de marzo de 2013) o en la página de Infodefensa <http://www.infodefensa.com/es/2012/10/31/noticia-el-ministro-de-defensa-firma-la-nueva-directiva-de-politica-de-defensa.html>

⁸⁷⁰ Ídem.

⁸⁷¹ Inicialmente, esta información figuraba en la página web del Ministerio de Defensa pero, sin conocer el motivo, ha sido retirada de la misma. Si se quiere acceder al contenido original que figuraba en la página web, se puede acceder a dicha información en otros portales que, en su día, replicaron su contenido, tales como el de Infodefensa: <http://www.infodefensa.com/es/2012/10/31/noticia-el-ministro-de-defensa-firma-la-nueva-directiva-de-politica-de-defensa.html>

el jefe de StratCom del Mando de Operaciones (MOPS), coronel Dionisio Urteaga, al reconocer que “en el nivel operacional, donde se ubica el MOPS, StratCom ha pasado a denominarse Influencia, para evitar utilizar la expresión “estratégica” en este nivel. Podía haberse denominado comunicación operacional o algo similar, pero se ha preferido denominar Influencia, pues los efectos que se pretenden son, precisamente, los de influir”. Por su parte, el jefe de StratCom del Cuartel General de Cuerpo de Despliegue Rápido de la OTAN (HQ NRDC-ESP), coronel Juan Luis Sanz, es más rotundo al afirmar tajantemente que “En España no existe StratCom como tal [...] No existen herramientas como tales [...] Lo más parecido como es la J9 del Mando Operativo Terrestre, una sección de Estado Mayor en la que se gestionan las operaciones de información, los asuntos civiles y la comunicación pública [...] Su implementación será plena cuando tengamos una doctrina y procedimientos de gestión claros y aceptados por todos”.⁸⁷²

A pesar de que el papel de España con la Alianza sea una apuesta fuerte de compromiso con sus principios, la falta de una doctrina para la comunicación estratégica a nivel nacional no ayuda a su desarrollo. Así lo reconoce Sanz al afirmar que:

“Las contribuciones nacionales a StratCom de la OTAN son muy reducidas. La falta de definición de la función y las estructuras hace que, por ahora, las naciones no tengan capacidad de influencia en ella, por necesaria que sea. Aparte de que las naciones no tienen su propia StratCom [...] España, al igual que el resto de los países aliados, no tiene capacidad de influencia en el concepto de StratCom de la OTAN”.⁸⁷³

⁸⁷² Dichas declaraciones han sido obtenidas en entrevistas realizadas los días 12 y 16 de agosto de 2015, respectivamente.

⁸⁷³ Ídem.

A pesar de ello, la *Directiva del Ministro de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa* veía la luz en marzo de 2013 para proporcionar las directrices básicas para el desarrollo del concepto en todos los ámbitos del Ministerio de Defensa.⁸⁷⁴

En este contexto, el Ministerio restringe el alcance de su definición al limitarlo solo para el ámbito de la Defensa. No se trata de una definición general sino es la definición de la comunicación estratégica “de la Defensa”. Dicho esto, conviene volver a recordar que:

“Comunicación Estratégica de la Defensa es el empleo coordinado y apropiado de todas las capacidades de comunicación de la Defensa en apoyo de sus Políticas, Operaciones y Actividades, con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Defensa Nacional”.⁸⁷⁵

Según reza en el texto de la directiva, el objetivo de la comunicación estratégica⁸⁷⁶ debe entenderse de dos formas diferentes: relativo a la Defensa en su sentido más amplio⁸⁷⁷ y relativo a las operaciones militares.⁸⁷⁸ De igual modo, la directiva establece los principios que deben regir la comunicación estratégica de la defensa.⁸⁷⁹

⁸⁷⁴ Posteriormente, la directiva se ha ido actualizando en mayo y octubre de 2013 y en noviembre de 2014, por tres adendas, con temas de importancia e ideas clave sobre cuestiones de actualidad.

⁸⁷⁵ MINISTERIO DE DEFENSA (2013). Op. cit., p. 2.

⁸⁷⁶ “Proporcionar a una audiencia seleccionada información veraz y oportuna, para reforzar su apoyo a los objetivos específicos de la organización”. Ibid., p. 3.

⁸⁷⁷ La comunicación estratégica debe contribuir a alcanzar los objetivos de la defensa nacional, según la Directiva de Política de Defensa en vigor y fomentar la cultura de defensa entre los ciudadanos para una mejor comprensión.

⁸⁷⁸ Para el coronel Sanz, “la comunicación estratégica es, más que una función, una mentalidad por la que todo el personal de la unidad y todas sus acciones transmiten una misma idea coherente y coordinada, acorde con la misión a cumplir, con los objetivos asignados y con el mensaje superior”. Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

En esta línea, el jefe de *Public Affairs* del NRDC-ESP, teniente coronel Alfredo Campo, refuerza esta idea al afirmar que “StratCom busca la coordinación de todas las actividades de comunicación para orientarlas hacia el objetivo perseguido que, tratándose de una organización militar, no es otro que el cumplimiento de la misión”. Entrevista realizada el 26 de junio de 2015.

⁸⁷⁹ Ibid., pp. 3-4.

- Liderada al más alto nivel. Al figurar este principio en primer lugar pone de manifiesto la importancia que la directiva concede al liderazgo en la comunicación estratégica, que debe estar en los niveles de decisión más altos.⁸⁸⁰
- Coordinada en un esfuerzo único. Todas las ideas, mensajes, imágenes o acciones deben de estar coordinadas para provocar el mismo efecto. Esta coordinación ha de ser tanto horizontalmente como verticalmente.⁸⁸¹
- Basada en información veraz y mensajes creíbles y consistentes. Este principio enfatiza la importancia que tiene la veracidad y la credibilidad de los mensajes, estando preparados contra cualquier posible ataque que atente contra esta última.
- Adecuada a las características de la audiencia. La finalidad que persigue este principio es que debemos analizar y comprender a las audiencias hacia las cuales se dirigen los mensajes, pues en unas pueden lograr el efecto deseado mientras que en otras puede ser contraproducente.
- Continua y persistente; constante en el tiempo. Las nuevas tecnologías permiten acceder por numerosos medios y plataformas al entorno de la información actual, por lo que debe prestarse atención a la misma en un ciclo de ‘24/7’.
- Oportuna según el lugar y el momento. En estrecha relación con el principio anterior, la comunicación estratégica ha de reaccionar a los cambios en los que se generan los mensajes, ha de “adaptarse” a los efectos deseados en el tiempo.
- Retroalimentada en función de los resultados obtenidos. Como cualquier proceso de planeamiento, la comunicación estratégica debe establecer indicadores y tener la suficiente flexibilidad para poder introducir correcciones, si son necesarias, para contribuir a alcanzar los objetivos.

⁸⁸⁰ Estas autoridades deben proporcionar los recursos necesarios para desarrollar la comunicación estratégica, equiparable en importancia a otras áreas, tales como la logística o la inteligencia.

⁸⁸¹ Para ello, en septiembre de 2014, el Ministerio elaboró unas Normas sobre coordinación de la comunicación en el ámbito de Defensa para garantizar la coordinación de los diferentes esfuerzos en la materia.

- Integrada por todos los elementos de la organización. Todo comunica y, por ello, todos los componentes de la organización deben conocer las directrices básicas ofrecidas por la directiva para mantener la misma línea de acción.

Estos principios, como se verá más adelante, guardan un estrecho parecido con los ofrecidos por la OTAN en su política sobre comunicación estratégica, lo que pone de manifiesto el alineamiento de nuestra directiva con la doctrina aliada.

Si bien la directiva establece que las autoridades del Ministerio y los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas han de desarrollar, en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, el concepto de comunicación estratégica, hasta la fecha solo lo han desarrollado la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) y el Estado Mayor de la Defensa (EMAD).

Por ello, con la finalidad de impulsar una cultura y conciencia de seguridad y defensa, así como transmitir a la sociedad en su conjunto y a las audiencias que se determinen información veraz y oportuna, la SEGENPOL ha elaborado la *Guía Básica de Comunicación*, que recoge la definición de comunicación estratégica de la directiva.⁸⁸²

Por su parte, el EMAD ha sido el que más ha profundizado en su desarrollo y, para ello, ha establecido su *Estrategia de Comunicación*⁸⁸³ que, como veíamos anteriormente, se define empleando los mismos términos que la definición de comunicación estratégica de

⁸⁸² La cultura de defensa debe darse a conocer a todo el conjunto de la sociedad en general. No obstante, los esfuerzos para que los mensajes sean eficaces han de orientarse a determinados sectores con capacidad de influencia. Entre éstos, destacan expertos en seguridad y defensa, estudiantes, colectivos sociales y empresariales, ONGs, líderes de opinión, etc.

⁸⁸³ El documento se compone de un cuerpo y tres anexos: el cuerpo, de carácter permanente, determina los objetivos de comunicación del JEMAD, identifica las audiencias de interés, desarrolla la estructura de la comunicación dentro del EMAD y define las acciones a tomar para alcanzar los objetivos; el anexo I desarrolla las diferentes acciones a tomar, en función de las audiencias; el anexo II contiene la guía de comunicación, alineada permanentemente con la directiva sobre comunicación estratégica del Ministerio; y, el Anexo III incluye los temas de especial interés para los medios de comunicación y los mensajes a transmitir.

la directiva, pero en lugar de ser de aplicación a la Defensa, en esta ocasión, el alcance se circunscribe al ámbito del EMAD, con el objetivo general de “poner en valor la necesidad de las Fuerzas Armadas para conseguir el apoyo de la sociedad española y mantener e incrementar, si es posible, la valoración alcanzada ante la opinión pública por la institución militar”.⁸⁸⁴ Para ello, define como principales audiencias objetivo, a nivel nacional, los medios de comunicación, los órganos de decisión e influencia y la universidad.⁸⁸⁵

Hay que destacar que este documento establece una estructura⁸⁸⁶ para elaborar y mantener la estrategia de comunicación: la Junta de Estrategia de Comunicación del EMAD – compuesta por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y sus mandos subordinados – la cual estará apoyada permanentemente por el Grupo de Trabajo de ESTRATCOM,⁸⁸⁷ la Oficina de Comunicación del EMAD, los elementos de comunicación de los órganos subordinados del JEMAD y los portavoces específicos o expertos.⁸⁸⁸

Sin embargo, el Mando de Operaciones (MOPS) y los Cuarteles Generales de los Ejércitos y la Armada aún no han desarrollado, en sus ámbitos de responsabilidad, la directiva de comunicación estratégica del Ministerio de Defensa. No obstante, cada uno de ellos dispone de su respectivo plan de comunicación, enfocado principalmente a

⁸⁸⁴ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2015). *Estrategia de Comunicación del Estado Mayor de la Defensa*. Madrid, p. 2.

⁸⁸⁵ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁸⁸⁶ Desde su creación, el EMAD ha ido asumiendo responsabilidades que antes no estaban bien definidas y, en el caso de la comunicación, ha ocurrido lo mismo. Según Mazón, la coordinación entre el Ministerio de Defensa y las oficinas de comunicación de los Cuarteles Generales “para lo que ahora se lleva a cabo, está bien, excepto en el EMAD, que asume cada vez más competencias, pero esa asunción no conlleva un incremento de la estructura de comunicación pareja”. Entrevista del 17 de abril de 2015.

⁸⁸⁷ Este Grupo de Trabajo tomó como referencia la doctrina elaborada por la OTAN para diseñar y poner en práctica un proceso interno de coordinación y sincronización de las acciones realizadas por los organismos dependientes del JEMAD que contribuyan a los objetivos de comunicación establecidos.

⁸⁸⁸ *Ibid.*, pp. 4-5. Los órganos de la estructura se reúnen con cierta periodicidad. Así, el Grupo de Trabajo de ESTRATCOM se reúne mensualmente y la Junta trimestralmente. La guía de comunicación se actualiza cada 30-45 días y se distribuye a todo el personal del EMAD.

tareas de información pública. Dada su especificidad, mencionaremos que el Mando de Operaciones establece tres objetivos específicos en su plan de comunicación:

- Promover el conocimiento del Mando de Operaciones en la sociedad española.⁸⁸⁹
- Fomentar el conocimiento de las actividades de las Fuerzas Armadas en operaciones.⁸⁹⁰
- Desarrollar las estructuras y obtener los recursos necesarios para garantizar el correcto tratamiento de la información pública en el ámbito del MOPS.⁸⁹¹

En el caso de las operaciones, la política de comunicación estratégica en España aún no está implantada, debido precisamente a los problemas de que aún las actividades de comunicación estratégica del Ministerio de Defensa siguen viéndose circunscritas a asuntos de información pública, protocolo y relaciones públicas desarrollados por las oficinas de comunicación del Estado Mayor de la Defensa, de los Ejércitos y la Armada y los oficiales de información pública en operaciones en el exterior, dirigidas y planificadas por la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa.

Asimismo, en cuanto a las acciones de apoyo a la diplomacia pública, la SEGENPOL, a través del Área de Agregados, y las secciones de relaciones internacionales de los Ejércitos y la Armada limitan su actividad a la diplomacia de defensa. En este sentido,

⁸⁸⁹ El plan contempla que la sociedad española la componen tanto civiles como militares, lo que pone de manifiesto que los ámbitos de actuación son tanto el interno – cuyas audiencias objetivo son los componentes del EMAD y los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada, la enseñanza superior militar y los miembros de las Fuerzas Armadas, en general – como el externo, siendo los medios de comunicación social, especialmente aquéllos especializados en Defensa, y los órganos de decisión e influencia.

⁸⁹⁰ Garantizando la coherencia de la información proveniente de zona de operaciones con las directrices establecidas por la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa.

⁸⁹¹ Adquiere especial relevancia la instrucción y adiestramiento del personal especializado en esta materia. De hecho, la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa, a propuesta de los respectivos Cuarteles Generales, se encarga de realizar la designación del personal que actúe en zona de operaciones como oficial de información pública (PIO), conocedora de la importancia que tiene el tratamiento de la información.

desde que comenzara la participación de los militares en las operaciones en el exterior, su presencia y buen hacer han servido para abrir una ventana al exterior en la sociedad. En palabras del director de comunicación, Diego Mazón:

“La participación de los militares en las operaciones en el exterior es Marca España antes de que existiera [...] Sin duda alguna, es un refuerzo importantísimo de la política exterior, quizá el más importante, pues no sólo genera imagen y relaciones con el país al que se va de misión, sino imagen, relaciones y peso en las organizaciones internacionales a las que pertenecemos”.⁸⁹²

Llegados a este punto, debería quedar claro que la comunicación estratégica es una responsabilidad de nivel estratégico que se debe desarrollar con las directrices emanadas del poder político, en el que cada nivel de mando debería tener su responsabilidad para integrarla en todas las fases de su planeamiento. Según Mancilla, es, precisamente, en el nivel táctico “donde cada una de las áreas que contribuyen a la comunicación estratégica conducen y coordinan sus actividades de información de acuerdo al plan operacional conjunto, donde están integradas de acuerdo al marco o plan elaborado en el nivel estratégico. De esta forma, se asegurará la coherencia de los ‘mensajes’ entre todos los niveles militares y, entre éstos, y los del resto de los poderes del Estado”.⁸⁹³

En cualquier caso, como hemos visto, la comunicación estratégica en España, más concretamente en el Ministerio de Defensa, está en su fase inicial, comenzando a

⁸⁹² Entrevista personal realizada el 17 de abril de 2015.

⁸⁹³ MANCILLA SÁNCHEZ, Diego (2013). *StratCom, la Comunicación Estratégica, un nuevo concepto en la OTAN que va más allá de la Información Pública. Su aplicación al MINISDEF y sus Operaciones*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, p. 23. Un estudio más en detalle de la participación española en operaciones en el exterior puede verse en GARCÍA CANTALAPIEDRA (2014). “La evolución de la participación española en las operaciones de paz: una imagen de España en el exterior 1989-2014”. *Comillas Journal of International Relations*, nº 1 (Diplomacia pública y marca España), pp. 81-90.

andar.⁸⁹⁴ Para que sea eficaz, aún deben realizarse muchas reformas “filosóficas”, para ser consciente del verdadero alcance que supone la comunicación estratégica; en otras palabras, hace falta “creerse más profundamente la comunicación”.⁸⁹⁵ Hasta que no se establezca una estructura bien dimensionada y se dote de los recursos necesarios para su desarrollo, la comunicación en el ámbito militar quedará siempre relegada a un segundo plano y solo cobrará importancia en situaciones en las que se deba hacer frente a posibles crisis, riesgos o amenazas.

8. STRATCOM EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

Hasta no hace mucho, la dirección de la comunicación de la OTAN residía en su Cuartel General, mientras que los oficiales encargados de distribuir los mensajes permanecían bajo la cadena de mando de la operación, lo que era incoherente y, en ocasiones, hasta contraproducente. De ahí que la primera lección aprendida fuera que la Alianza necesitaba una política sobre información pública.⁸⁹⁶

La campaña en Kosovo, la experiencia de Afganistán y el rápido desarrollo que adquirieron las redes sociales para revolucionar las comunicaciones a nivel global – con la llegada del “periodista ciudadano” – hicieron revisar la política sobre información pública para dar paso a *public affairs*.⁸⁹⁷ Esta transformación también se hacía necesaria si la OTAN quería comunicar su papel, sus objetivos y las operaciones de manera

⁸⁹⁴ Tal y como señala Christopher Paul, la comunicación estratégica española estaría en la fase *crawl*.

⁸⁹⁵ Entrevista con Diego Mazón, 17 de abril de 2015.

⁸⁹⁶ NATO (2007). *NATO Military Policy on Public Affairs*. Documento MC 0457/1, septiembre de 2007.

⁸⁹⁷ NATO (2011). *NATO Military Public Affairs Policy*. Documento MC 0457/2, febrero de 2011.

oportuna, en tiempo y lugar, precisa y coherente con sus acciones. Este requisito fue la base fundacional para el establecimiento y desarrollo de la comunicación estratégica (de ahora en adelante, StratCom),⁸⁹⁸ en la que *public affairs* sería parte de la estrategia de comunicación de la OTAN y donde los *public affairs* militares se actualizarían conforme a StratCom. Del mismo modo, la Alianza había actualizado las respectivas políticas de INFOOPS y PSYOPS, cubriendo de este modo las funciones políticas y militares necesarias para desarrollar sus operaciones.

En este contexto, el Consejo del Atlántico Norte aprobó en 2009 la política aliada sobre StratCom, a la que definía como:

“El empleo apropiado y coordinado de las actividades y capacidades de comunicación de la OTAN – diplomacia pública,⁸⁹⁹ *public affairs*,⁹⁰⁰ *public affairs* militares,⁹⁰¹ operaciones de información⁹⁰² y operaciones psicológicas,⁹⁰³ según proceda – en apoyo a las políticas, operaciones y actividades de la Alianza, y para avanzar en los objetivos de la OTAN”.

⁸⁹⁸ Conviene reseñar que, para todo el desarrollo normativo del concepto, la Alianza habla en plural (*strategic communications*) para referirse a la comunicación estratégica, es decir, su traducción correcta debería ser comunicaciones estratégicas, lo que comportaría el desarrollo de una estrategia de comunicación para cada asunto de interés para la OTAN.

⁸⁹⁹ La política de StratCom define a la diplomacia pública como los esfuerzos de comunicación y divulgación civil de la OTAN responsables de promover la concienciación y la construcción del conocimiento y apoyo de las políticas, operaciones y actividades de la Alianza, complementando a los esfuerzos nacionales de los aliados.

⁹⁰⁰ Entendidos como *public affairs* “civiles”, son definidos como el compromiso civil de la OTAN con los medios de comunicación para informar objetivamente al público de las políticas, operaciones y actividades de la Alianza, de manera oportuna, precisa y proactiva.

⁹⁰¹ Los *public affairs* militares son responsables de promover los objetivos militares de la Alianza a las audiencias para reforzar la concienciación y el conocimiento de los aspectos militares de la OTAN. Ello incluye el planeamiento y conducción de las relaciones con los medios, la comunicación interna y las relaciones con la comunidad.

⁹⁰² Se consideran el asesoramiento militar a la OTAN y la coordinación de las actividades de información militar para crear los efectos deseados sobre la voluntad, comprensión y capacidades del adversario y terceras partes en apoyo a las operaciones, misiones y objetivos aliados.

⁹⁰³ Son las actividades psicológicas planeadas, usando métodos de comunicación y otros medios dirigidos hacia las audiencias autorizadas para influir en las percepciones, actitudes y comportamientos, que afectan a la consecución de los objetivos políticos y militares.

Pero para que esta comunicación estratégica sea eficaz se necesita definir claramente sus principales objetivos, sus principios, la interrelación entre las diferentes disciplinas que la componen, así como las funciones y autoridades que tienen responsabilidades en la comunicación de la OTAN.⁹⁰⁴

	INFOOPS	PSYOPS	PUBLIC AFFAIRS
Propósito	Coordinar las actividades para crear los efectos deseados sobre la voluntad, conocimiento y capacidades	Influir en las percepciones, actitudes y comportamientos	Mejorar el conocimiento público y reforzar la credibilidad
Audiencia	Adversarios, potenciales adversarios u otros actores aprobados por el Consejo del Atlántico Norte	Audiencias objetivos aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte en el área de operaciones	Aliada, internacional, regional, local e interna
Alcance	Cinéticas y no cinéticas EW, PSYOPS, KLE, decepción militar, operaciones en red	Medios de comunicación propiedad de la OTAN o bajo su control	Medios de comunicación no cinéticos, internet, comunicación interna

Tabla 28. Comparación de las diferentes disciplinas que intervienen en StratCom.⁹⁰⁵

Llegados a este punto, hay que citar que un principio fundamental de la política de StratCom es respetar la política militar existente relacionada con las disciplinas de la comunicación e información militares, así como sus diferentes pero complementarias funciones.⁹⁰⁶

Desde una perspectiva militar, destacan dos elementos: que StratCom es, ante todo, un proceso y no una organización o una función en sí misma; y, que es un medio para coordinar estrechamente todas las funciones de comunicación e integrarlas en el

⁹⁰⁴ NATO (2009). *NATO Strategic Communications Policy. Documento PO (2009) 0141*. Secretario General. 29 de septiembre. Bruselas, p. 1.

⁹⁰⁵ Elaboración propia.

⁹⁰⁶ Ha de tenerse siempre presente que la necesaria coordinación entre PA, IO y PSYOPS no debe poner en juego la credibilidad de la OTAN y los medios de comunicación.

planeamiento operacional desde las primeras etapas de una operación.⁹⁰⁷ No obstante, desde el discurso de la comunicación estratégica, tal como sugiere Johnsson, la comunicación estratégica puede interpretarse como:⁹⁰⁸

- La orquestación de palabras y hechos. La comunicación estratégica, interpretada en este sentido, es vista como los intentos deliberados y conscientes de armonizar todas las formas en las que comunica. En el ámbito militar el *Manual del Comandante para Comunicación Estratégica y Estrategia de Comunicación* es un buen ejemplo de ello cuando compara la comunicación estratégica con una orquesta. La orquestación hace referencia a que cada acción, palabra o imagen envía un mensaje y cada persona es un mensajero; es decir, todo comunica.
- Un medio para explicar las acciones. Dentro de este tipo de aproximación, un concepto de relevancia es el marco (*framing*). Cuando algo ocurre, normalmente la gente trata de comprender lo ocurrido y darle sentido por medio de filtros, tales como sus creencias o experiencias anteriores.
- Una forma de explicar las imágenes. La imagen que, en ocasiones, se tiene de nosotros es errónea; de ahí, que sea necesario mejorar nuestra imagen con determinadas acciones. Esta concepción de la comunicación estratégica estaría más próxima a lo que conocemos por posicionamiento.
- Una herramienta estratégica. En este contexto, la comunicación estratégica es interpretada en términos de *soft power*, pero el énfasis en las acciones coercitivas que puede llegar a tener la comunicación contradice la propia definición del *soft power*. Esta interpretación está ligada a las actividades tradicionales de

⁹⁰⁷ PANIZZI, Massimo (2011). "The Development of NATO Strategic Communications: from Public Affairs to a broader Communications Policy". *The Three Swords Magazine*, nº21/2011, p.11.. Disponible en: http://www.jwc.nato.int/images/stories/threeswords/THREE_SWORDS_21.pdf

⁹⁰⁸ JOHNSSON, Magnus (2011). *NATO and the Challenge of Strategic Communication*. Fellowship Monograph. Roma: NATO Defence College, p. 16.

relaciones públicas, *public affairs* y diplomacia pública, en la que dichos términos se utilizan como sinónimo de comunicación estratégica, si bien las dos primeras disciplinas están orientadas a las audiencias nacionales.

- Una función o especialidad de planeamiento y operaciones. Esta concepción está vinculada a la organización burocrática militar. En este sentido, conviene destacar que el ACO, en su manual, coloca a la comunicación estratégica bajo el concepto de *public affairs* lo que complica aún más las cosas.

Aunque esta definición se establece en el nivel político, no da respuesta a la pregunta de en qué nivel debe desarrollarse.⁹⁰⁹ A pesar de ello, si bien esta definición es ampliamente aceptada por las naciones aliadas, no podemos pasar por alto que no es la única definición existente pues, lejos de ser así, un gran número de ellas ha establecido, en mayor o menor fortuna, la suya propia, difiriendo su enfoque: alguno de los Estados miembros consideran a la comunicación estratégica como una función militar, mientras que otros la consideran como parte de los objetivos nacionales y, por lo tanto, como una actividad intergubernamental.⁹¹⁰ En este contexto, para dar respuesta a esta falta de entendimiento y consenso, Lyndley-French, Cornish y Yorke coinciden con la definición ofrecida por Tatham, más enfocada a los fines que a los medios: identificar y comprender las audiencias objetivo para lograr determinados tipos de comportamiento.⁹¹¹ Para Tatham y Le Page, el término sería de mayor utilidad si se

⁹⁰⁹ En este sentido, vuelve a cobrar especial relevancia la figura del “cabo estratégico”, donde las posibles acciones o comunicaciones realizadas en el nivel táctico pueden tener repercusiones a nivel estratégico o, incluso, político.

⁹¹⁰ Éste es un factor a considerar, pues la OTAN debe tener presente que en la conducción de sus operaciones tendrá personal con diferentes percepciones de lo que STRATCOM significa, algunas impuestas por sus respectivas naciones y otras derivadas de su experiencia profesional. En este contexto, Tatham y Le Page establecen una tabla comparativa de los diferentes enfoques que las naciones aliadas han establecido para la comunicación estratégica. En TATHAM, Steve; LE PAGE, Rita (2014). *NATO Strategic Communication: More to be done?* Policy Paper, nº 1. Center for Security and Strategic Research. Riga: National Defence Academy of Latvia, pp. 23-36..

⁹¹¹ “Una serie sistemática de actividades sostenidas y coherentes, llevada a cabo en los niveles estratégico, operacional y táctico, que permite la comprensión de las audiencias objetivo, identifica los conductos

entendiera como un mecanismo de influencia, cuyo espectro iría del trabajo realizado por la División de Diplomacia Pública o la Oficina de *Public Affairs* (PAO) para informar, siendo la forma más indirecta de influir, a las PSYOPS para persuadir, e incluso coaccionar, como formas más directas de influencia.

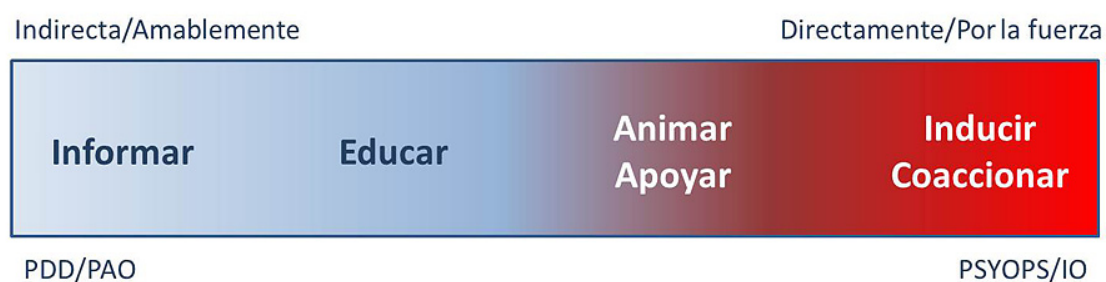


Figura 31. Espectro de influencia.⁹¹²

Para ello, destacan como componentes fundamentales del proceso de StratCom:⁹¹³

- Comprender, informar y hacer partícipes a las audiencias para conseguir los objetivos e intereses, afectando a sus percepciones, actitudes, creencias y comportamientos.
- Alinear las acciones, imágenes y palabras para apoyar el planeamiento y las políticas, para cumplir los objetivos generales estratégicos.
- Reconocer que toda operación o actividad tiene un componente crítico de comunicación: todo comunica o deja de hacerlo, tiene unas consecuencias pretendidas o no, ante unas audiencias seleccionadas o no.
- Reconocer que StratCom no es una función complementaria sino integral en el planeamiento y conducción de todas las actividades y operaciones militares.

eficaces, y desarrolla y promueve ideas y opiniones a través de dichos conductos para promover y mantener determinados tipos de comportamiento”. Esta definición aparece en TATHAM, Steve A. (2008). *Strategic Communication: A Primer*. Advanced Research and Assessment Group, Special Series nº 08/28. Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom, p. 7, base para el informe que los autores elaboran. Ver CORNISH, Paul; LINDLEY-FRENCH, Julian; YORKE, Claire (2011). *Strategic Communications and National Strategy*. A Chatham House Report. Septiembre de 2011, Londres: The Royal Institute of International Affairs, p. 3.

⁹¹² DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). *Strategic Communication Joint Integrating Concept*. p. 5.

⁹¹³ TATHAM, Steve; LE PAGE, Rita (2014). Op. cit., pp. 4-5.

Uno de los problemas que encuentran los autores es que, dentro de la OTAN, StratCom reside actualmente en la División de Diplomacia Pública, interpretada muy a menudo como *public affairs* estratégicos, ajena, en muchas ocasiones, al desarrollo de los mensajes para las operaciones pero que, sin embargo, influyen en sus resultados.

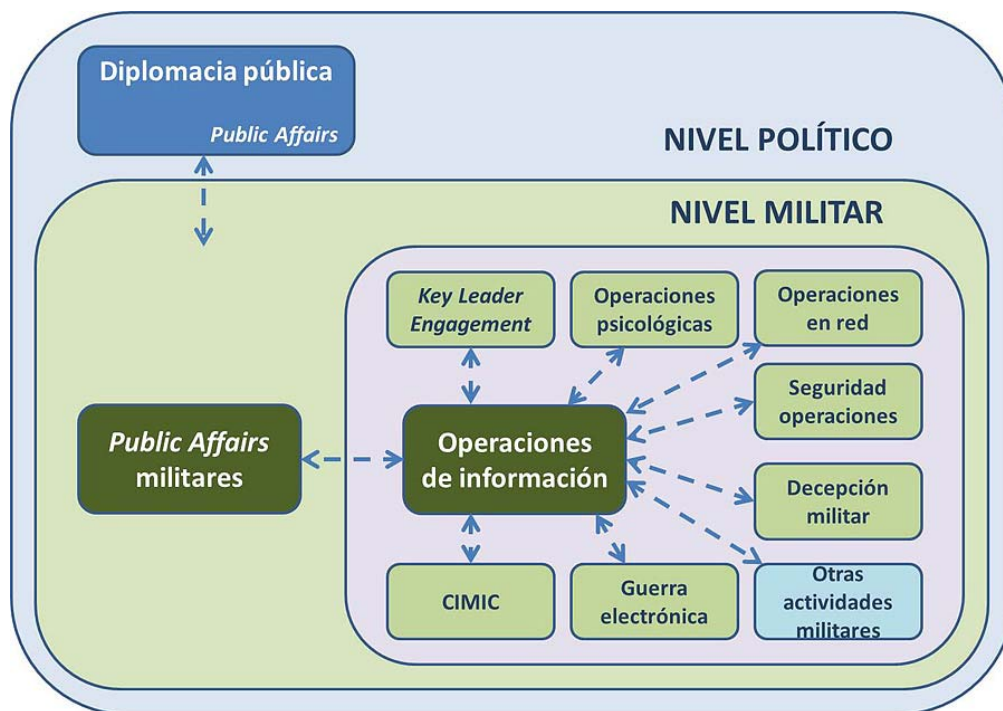


Figura 32. Interacción de los niveles político y militar de STRATCOM en la OTAN.⁹¹⁴

Así, Tatham y Le Page abogan por reasignar StratCom al Estado Mayor Internacional de la Alianza. A pesar de ello, ambos autores coinciden en que la División de Diplomacia Pública es la responsable de proporcionar los mensajes de StratCom para las operaciones pero, sin embargo, ésta debería ser dirigida por la sección de planes (J5) antes de entregarse a la sección de operaciones (J3) para su puesta en práctica.⁹¹⁵

Povel, por su parte, hace una serie de observaciones respecto a los esfuerzos de la OTAN y que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo de StratCom. Así, en primer

⁹¹⁴ Elaboración propia. Con esta figura, queda de manifiesto las numerosas relaciones existentes entre las operaciones militares y las directrices elaboradas en el nivel político.

⁹¹⁵ *Ibid.*, p. 20.

lugar, aunque la política de StratCom de la OTAN no incorpora explícitamente en la definición del concepto las acciones y políticas a llevar a cabo y dado que “las acciones hablan más que las palabras”, StratCom no es la panacea que pueda “reparar” los problemas políticos o las percepciones negativas si son consecuencia de malas políticas o acciones. En segundo lugar, aunque en la definición del concepto de StratCom queda claro que es de naturaleza político-militar, en la práctica se percibe que está siendo implementada por los militares. En tercer lugar, Povel identifica el que, tal vez, sea el mayor reto al que se enfrenta la Alianza: la necesidad de cambiar la mentalidad de los líderes políticos y militares. Finalmente, StratCom debe asumir la coordinación e integración de los elementos que tradicionalmente han sido utilizados de manera independiente (*public affairs* y operaciones de información) ya que, de no conseguirlo, minaría la credibilidad de la OTAN y de sus esfuerzos por comunicar.⁹¹⁶

En esta línea, Sanz es consciente de la necesidad de crear una doctrina aliada al respecto, ya que “cada nación tiene una personalidad propia y una forma de entender el mundo distinta. El mismo mensaje no es interpretado de igual forma en todas y cada una de las naciones participantes [...] La OTAN intenta que sus declaraciones políticas y sus acciones militares transmitan el mismo mensaje”. Critica, a su vez, que “dado que la OTAN no ha desarrollado una doctrina que permita una unificación de procedimientos, cada nación y cada Cuartel General está adoptando estructuras y procedimientos que habrá que coordinar en el futuro”.⁹¹⁷

Del mismo modo, Urteaga reconoce que explicar la razón de la existencia de una organización de seguridad y defensa colectiva como es la OTAN es complicado, si bien

⁹¹⁶ POVEL, Eric (2011). “Strategic Communications in NATO. A Work in Progress”. *The Three Swords Magazine*, nº 21/2011, p. 16. Disponible en: http://www.jwc.nato.int/images/stories/threeswords/THREE_SWORDS_21.pdf (acceso el 5 de mayo de 2013).

⁹¹⁷ Entrevista realizada al coronel Sanz el 16 de agosto de 2015.

“es necesario y vital para la propia pervivencia de la organización. StratCom pretende, coordinando una serie de actividades que tienen impacto en el entorno de la información, difundir mensajes coherentes a diferentes audiencias, en tiempo y lugar oportuno”.⁹¹⁸

8.1. Fines, principios y capacidades de StratCom

La comunicación estratégica ha puesto el “fenómeno” de la comunicación en la agenda de la política de seguridad de una forma nunca vista antes. Así, desde una perspectiva de las ciencias sociales, para un mejor conocimiento de lo que supone la comunicación estratégica, es fundamental comprender cómo la organización trabaja e interactúa, más aún cuando entre los elementos que componen el concepto se encuentran las operaciones de información y las operaciones psicológicas.

Por ello, la política de Stratcom de la OTAN ha tenido que delimitar los fines, según las circunstancias y teatros de actuación.⁹¹⁹

- Contribuir positiva y directamente a conseguir la implementación de las operaciones, misiones y actividades de la OTAN, incorporando el planeamiento de StratCom al planeamiento político y operacional.
- Construir, en estrecha y duradera coordinación con las naciones aliadas, una concienciación pública, un mayor conocimiento y apoyo a las políticas específicas, operaciones y otras actividades de la OTAN en todas las audiencias relevantes.
- Contribuir a la concienciación pública general y el conocimiento de la OTAN, como parte de un mayor esfuerzo de diplomacia pública.

⁹¹⁸ Entrevista realizada al coronel Urteaga el 12 de agosto de 2015.

⁹¹⁹ NATO (2009). *NATO Strategic Communications Policy. Documento PO (2009) 0141*. Secretario General. 29 de septiembre. Bruselas, p. 2.

Posteriormente, el documento que desarrolla el concepto militar de StratCom condensa los tres objetivos anteriores al establecer como fin:

“Asegurar que las audiencias de la OTAN – ya sea en las naciones aliadas o en una región en la que la Alianza está desarrollando una misión, amiga o enemiga – reciben información veraz, precisa y oportuna que les permitirá comprender y valorar las acciones e intenciones de la Alianza, lo que permitirá disuadir cualquier intento de agresión y promover los fines y objetivos de la OTAN”.⁹²⁰

Para conseguirlo, StratCom debería adherirse a los siguientes principios:⁹²¹

- Consistencia y coherencia de los mensajes en todos los niveles de mando.
- Compromiso activo en el entorno de la información, incluyendo *social media*.
- Precisión y claridad.
- Efectividad.
- Multiplicidad de esfuerzos y máximo alcance, involucrando a todas las capacidades de comunicación de la OTAN.
- Solicitar la participación de la opinión pública y adaptar los esfuerzos cuando sea necesario.

Conforme ha ido evolucionando el desarrollo de StratCom en el seno de la Alianza, a estos principios se les han sumado posteriormente otros: capacitación (*empowering*),

⁹²⁰ NATO (2010). *Military Concept for NATO Strategic Communications*. Deputy Secretary General. 12 de agosto. Bruselas, p. 1.

⁹²¹ NATO (2009). Op. cit., pp. 2-3.

oportunidad (*timely*), credibilidad (*credible*), relevancia de las narrativas (*narrative led*) e integración de la estrategia de información (*information strategy integrated*).⁹²²

ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	ESPAÑA	OTAN
		Liderada al más alto nivel	<i>Leadership-driven</i>
<i>Leadership-driven</i>		Coordinada en un esfuerzo único	<i>Active engagement</i>
<i>Understanding</i>	<i>Policy driven</i>	Basada en información veraz y mensajes creíbles y consistentes	<i>Consistent and coherent</i>
<i>Continuous</i>	<i>Engagement</i>		<i>Accuracy, clarity and timely</i>
<i>Dialogue</i>	<i>Adaptability</i>	Adecuada a las audiencias	<i>Effectiveness</i>
<i>Pervasive</i>	<i>Assessment</i>		
<i>Unity of effort</i>	<i>Credibility</i>	Continua y persistente; constante en el tiempo	<i>Adapting efforts and maximum reach</i>
<i>Results-based</i>	<i>Coherence</i>	Oportuna según el lugar y el momento	<i>Empowering</i>
<i>Responsive</i>	<i>Empowerment</i>	Retroalimentada según los resultados	<i>Credible</i>
<i>Credible</i>			<i>Narrative led</i>
		Integrada por todos los elementos de la organización	<i>Information strategy integrated</i>

Tabla 29. Principios de la comunicación estratégica.⁹²³

Por otra parte, el concepto militar de Stratcom propone nueve capacidades, con tareas asociadas, para contribuir a su puesta en marcha, las cuales deben desarrollarse

⁹²² NATO SACT (2015). *NATO Strategic Communications Handbook (Draft for use)*. Versión 9.1.2, 11 de enero de 2015. Virginia: NATO, pp. 11-12.

⁹²³ Se han mantenido los términos originales para observar las ligeras connotaciones existentes entre los principios. En el caso español, como se puede comprobar, prácticamente es la traducción literal de los principios establecidos por Estados Unidos y la OTAN. La tabla es de elaboración propia, tomando como referencia los documentos *Joint Doctrine Note 1/12. Strategic Communication: The Defence Contribution*; *US DoD Principles of Strategic Communication*; *NATO Strategic Communications Policy*; *Military Concept for NATO Strategic Communications*; y, *Directiva sobre Comunicación Estratégica del Ministerio de Defensa*.

partiendo de las ya existentes. Estas capacidades han de contribuir a establecer el marco aliado (*NATO Framework*) y la narrativa final de StratCom:⁹²⁴

1. Coordinar las actividades de información de las fuerzas de la coalición con otras acciones militares para definir el espacio de batalla y maximizar los efectos deseados sobre las audiencias seleccionadas.
2. Coordinar las actividades de información con otras agencias y socios, de acuerdo con el enfoque integral (*comprehensive approach*) de la OTAN.
3. Acceder, producir y mantener información actualizada sobre las percepciones, actitudes, creencias y comportamientos de las potenciales audiencias.
4. Acceder, producir y mantener información actualizada sobre los complejos sistemas de comunicación social.
5. Detectar, supervisar, traducir y valorar los esfuerzos de StratCom sobre las partes amigas, neutrales o adversarias.
6. Estimar los efectos sobre las percepciones, actitudes, comportamientos, creencias y acciones de las audiencias objetivo.
7. Desarrollar y distribuir, oportunamente y adecuados a cada cultura, mensajes basados en las narrativas.
8. Desarrollar y distribuir, de forma rápida, información específicamente diseñada para influir en las audiencias seleccionadas.
9. Documentar las operaciones y ejercicios de la OTAN y de la coalición y distribuir esta información en tiempo real.

⁹²⁴ NATO (2010). Op. cit., pp. 5-8. Respecto a estas capacidades, el borrador de Manual de StratCom realiza una diferenciación entre aquellas que contribuyen al *NATO Framework* y la narrativa (capacidades 1, 2, 7, 8 y 9) de las que lo hacen a los procesos continuos de valoración del entorno de información (capacidades 3, 4, 5, y 6). A éstas, hay que añadir el desarrollo y puesta en práctica de medidas de desarrollo (MOP, *Measures of Performance*) y medidas de efectividad (MOE, *Measures of Effectiveness*). En NATO SACT. Op. cit., pp. 37-38.

8.2. *NATO Framework* o el marco guía de la OTAN

El marco guía o *framework* viene a ser el producto final de todo el proceso de la comunicación estratégica. En este documento se recogen la narrativa estratégica, los objetivos, las audiencias objetivo y los efectos deseados, entre otras cosas. El marco estratégico sirve de base para desarrollar posteriores planes específicos de acción. Así, debe servir de guía para una coalición y ser coherente con el plan de campaña, proporcionando directrices y articulando los objetivos, los mensajes fundamentales, los temas de StratCom, los asuntos de interés y las actividades de dirección y coordinación de la comunicación estratégica.⁹²⁵

En el caso de las principales misiones u operaciones, el *framework* lo elabora la División de Diplomacia Pública (PDD) de la OTAN al proporcionar directrices al más alto nivel para todas las actividades asociadas a la diplomacia pública, *public affairs*, *public affairs* militares, INFOOPS y PSYOPS. Con ello, proporciona una guía común general, que sirve de hilo conductor entre el nivel político y el nivel táctico. Posteriormente, cada nivel de mando generará sus mensajes específicos y pondrá en marcha los planes preparados, según las circunstancias.

Dicho esto, el marco de diplomacia pública de la OTAN 2015-2016 viene a recoger la visión política de la Alianza, tras el Concepto Estratégico de 2010 y los documentos de la Cumbre de Gales. Muestra de ello es que los tres principales temas sobre los que incidirá sus esfuerzos la PDD son los mismos que recoge el Concepto Estratégico: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad compartida.⁹²⁶ Del mismo modo, establece como audiencias objetivo a los medios de comunicación, el público que hace

⁹²⁵ MULTINATIONAL INTEROPERABILITY COUNCIL (2015). *Military Contribution to Strategic Communication. Coalition Building Guide*, vol. III.15, version 1.1, 9 de enero de 2015. Washington, D.C., p. 3.

⁹²⁶ NATO (2015). *NATO's Public Diplomacy Framework 2015-2016. C-M(2015)0005*. Bruselas, pp. 1-2.

uso de las plataformas digitales, los profesionales y decisores políticos, y las generaciones post-guerra fría.⁹²⁷ Normalmente, las partes de las que consta la estructura de los marcos estratégicos definidos por la Alianza son:⁹²⁸

- Introducción: en ella se ofrece unos breves antecedentes, aportando ciertas características contextuales operacionales y políticas, y una perspectiva de futuro.
- Propósito: cuál es el alcance y duración de la validez del *framework*, normalmente durante un año.
- Mensaje principal: breve descripción del mensaje para apoyar el enfoque de StratCom que debe adoptarse.
- Objetivos de StratCom: para una operación, misión o actividad. Normalmente, hacen referencia a audiencias amigas, neutrales o adversarias.
- Temas de StratCom: habitualmente, entre tres y seis temas, se enumeran para lograr los objetivos anteriores. Los temas no son mensajes *per se*, pero pretenden identificar los elementos importantes de las audiencias para integrarlos en las acciones y mensajes para asuntos de interés en aras de alcanzar los objetivos.
- Medidas de coordinación: ofrecen una visión de conjunto de las funciones y responsabilidades de los actores implicados en StratCom.

Como no podía ser de otra manera, el marco guía de StratCom 2015-2016, elaborado por SHAPE/ACO, mantiene los tres principales temas. Deja muy claro su propósito, al redactarlo en negrita: “es imperativo que las consideraciones relativas a StratCom sea plenamente integradas en las actividades, operaciones y planeamientos que sean

⁹²⁷ Ibid., p. 2.

⁹²⁸ MULTINATIONAL INTEROPERABILITY COUNCIL (2015). Op. cit., p. 5.

liderados por ACO”. Para ello, basará su narrativa en la transición de un despliegue de la OTAN a una Alianza preparada y capaz de adaptarse a las circunstancias, siguiendo el mensaje principal “Asegurando nuestro futuro juntos”.⁹²⁹

Igualmente, en un entorno de seguridad incierto y rápidamente cambiante, el *framework* fija como temas principales la defensa de los valores; la preparación y la capacidad de adaptarse al futuro; la Alianza es una garantía en un escenario incierto de seguridad; y, el compromiso por construir relaciones de cooperación duraderas. Por lo que respecta a los asuntos de interés, enumera, en primer lugar, las operaciones y misiones, el Plan de Acción de Preparación (RAP),⁹³⁰ el ejercicio ‘*Trident Juncutre 2015*’,⁹³¹ el vínculo transatlántico, las relaciones con Rusia y el fomento de asociaciones.⁹³²

8.3. Principales órganos de StratCom y responsabilidades

Un hecho que no se debe pasar por alto es la naturaleza político-militar de la organización, lo que, en ocasiones, añade cierta complicación al desarrollo de StratCom, pues ambas partes han de ser coherentes. Sin embargo, a pesar de lo que pudiera

⁹²⁹ SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (2015). *SHAPE/ACO Strategic Communications Framework 2015-2016*. 22 de enero, Mons, p. 1.

⁹³⁰ RAP: *Readiness Action Plan*. Adoptado tras la Cumbre de Gales, su puesta en marcha demostrará la capacidad de la Alianza para hacer frente a grandes retos de seguridad en un futuro. Entre las medidas a adoptar se encuentran aquéllas relacionadas con la capacidad de adaptación – las Fuerzas de Reacción Rápida, la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) y la Fuerza de Muy Alta Disponibilidad (VJTF, *Very High Readiness Joint Task Force*); la colaboración e interoperabilidad; ciberdefensa; y, la presencia sobre el terreno – y la garantía de poder hacer frente a cualquier amenaza, independientemente de su procedencia, mediante el desarrollo de ejercicios y la promoción de la identidad internacional, relacionada con el artículo V del Tratado.

⁹³¹ Aunque ya ha sido citado anteriormente, supondrá el mayor esfuerzo aliado durante la última década, en la que España, junto con Italia y Portugal, participará como nación anfitriona, siendo la que mayor peso tenga durante el desarrollo del mismo. Durante mes y medio aproximadamente – del 3 de octubre al 7 de noviembre de 2015 – más de 36.000 efectivos de más de 30 naciones desplegarán simultáneamente en 16 escenarios, de los cuales ocho de ellos estarán sobre suelo español (Centro Nacional de Adiestramiento de San Gregorio (Zaragoza), Centro Nacional de Adiestramiento de Chinchilla (Albacete), Centro de Adiestramiento Anfibio de Sierra del Retín (Cádiz), Campo de Maniobras y Tiro ‘Álvarez de Sotomayor’ (Almería), base aérea de Albacete, base aérea de Son San Joan (Palma de Mallorca), base aérea de Torrejón (Madrid) y base aérea de Zaragoza. Este ejercicio de alta visibilidad supondrá una excelente oportunidad para demostrar la interoperabilidad de las capacidades de la OTAN para dar respuesta a una crisis, enviando mensajes creíbles a las audiencias de la Alianza y fuera de ella.

⁹³² SHAPE (2015). Op. cit., pp. 3-5.

pensarse en primera instancia, la política de StratCom está claramente definida, en cuanto a sus roles y jerarquía.⁹³³ Así, como máximo órgano político, el Consejo del Atlántico Norte (NAC) proporciona las directrices generales y dirige los esfuerzos de StratCom, así como las directrices políticas y estratégicas para las misiones específicas y las actividades de información. El secretario general (SECGEN), por su parte, proporciona las directrices y dirección específica sobre StratCom a todos los órganos civiles y militares y a todos los mandos sobre la política aliada. Para ello, delega en el ayudante de diplomacia pública (ASG PDD),⁹³⁴ quien asume la responsabilidad total sobre StratCom y supervisa la coordinación de todas las actividades realizadas por cualquier órgano o mando aliado, al tiempo que dirige todas las actividades de diplomacia pública para asegurar su coordinación y sincronización.

En cuanto a los órganos militares, destacan el Comité Militar (MC), responsable de proporcionar la política general para los *public affairs* militares, INFOOPS y PSYOPS, siguiendo la dirección política y las decisiones que el NAC establece, y asesora militarmente al mismo. El presidente del Comité Militar es el portavoz de los asuntos militares. El Cuartel General de la Alianza,⁹³⁵ en Bruselas, es responsable de desarrollar las directrices de StratCom en la forma de marco (*framework*) o estrategia de información y su promulgación a la cadena militar de mando. Asimismo, es responsable de la coordinación general de los esfuerzos de StratCom a través de las fases de planeamiento y ejecución de las misiones, operaciones y otras actividades.⁹³⁶

⁹³³ La política aliada de StratCom enumera hasta un total de 14 órganos responsables en la jerarquía de la comunicación estratégica de la OTAN (niveles político, operacional y táctico). En NATO SACT (2015). Op. cit., pp. 13-14.

⁹³⁴ ASG PDD: *Assistant Secretary General for Public Diplomacy*.

⁹³⁵ El Cuartel General de la OTAN indica la autoridad del NAC, SECGEN, ASG PDD y el MC.

⁹³⁶ Estas responsabilidades son llevadas a cabo por la Célula de Coordinación de StratCom (SCC, *StratCom Coordination Cell*), el Consejo de Dirección de Política de Stratcom (SCPB, *Stratcom Policy Board*) y los grupos de trabajo de StratCom (SCWG, *StratCom Working Groups*).

El Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) ⁹³⁷ es el responsable de emitir las guías y directrices dentro del Mando Aliado para Operaciones (ACO), que incluye *public affairs* militares, INFOOPS y PSYOPS. Por su parte, el Mando Supremo Aliado de Transformación (SACT) ⁹³⁸ proporciona el concepto de StratCom y el desarrollo de capacidades, en estrecha coordinación con el ACO. A más bajo nivel, encontramos el portavoz de la OTAN, el asesor de *public affairs* del Estado Mayor Militar Internacional (IMS, *International Military Staff*), la División de operaciones de información del IMS, el jefe de StratCom de SHAPE, ⁹³⁹ ACT StratCom y los mandos conjuntos de la fuerza.

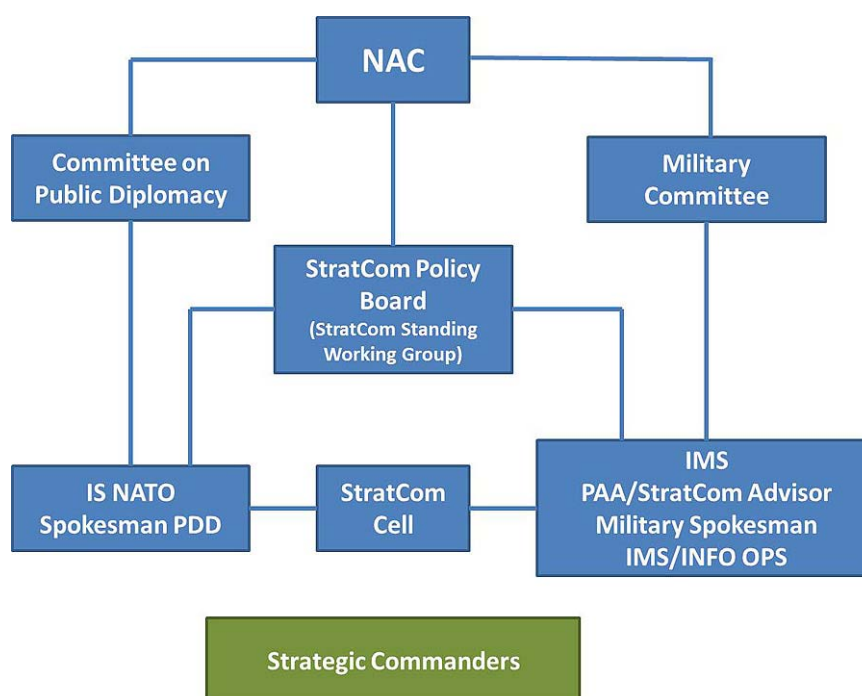


Figura 33. Relaciones de la arquitectura de StratCom de la OTAN.⁹⁴⁰

Al reconocer la necesidad de desarrollar y fortalecer la comunicación en el entorno de la información, la política de StratCom de la OTAN posibilita reforzar la coherencia en los organismos de su estructura de comunicación, ya sean civiles o militares; comunicar

⁹³⁷ Es el principal portavoz militar para las operaciones en curso de la Alianza.

⁹³⁸ Es el principal portavoz para la transformación, adiestramiento y ejercicios de la OTAN. Así, por ejemplo, es el responsable de la dirección del ejercicio *Trident Juncture 2015*, que se desarrollará en España, Italia y Portugal.

⁹³⁹ SHAPE: *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*.

⁹⁴⁰ Elaboración propia. NATO SACT (2015). Op. cit., pp. 13-14.

más eficazmente con otros actores u organizaciones internacionales; hacer un mejor uso de sus recursos; y, fortalecer la comunicación interna de la Alianza.

Actualmente, la comunicación es el proceso central en todas las fases de las operaciones militares actuales. La comunicación estratégica es crítica para la Alianza en las presentes y futuras actividades que realice. De ahí, la insistencia en que debería incorporarse en todas las fases del planeamiento de las operaciones, para comprender el entorno de la información y contribuir al desarrollo de posibles líneas de acción que faciliten la decisión del mando.

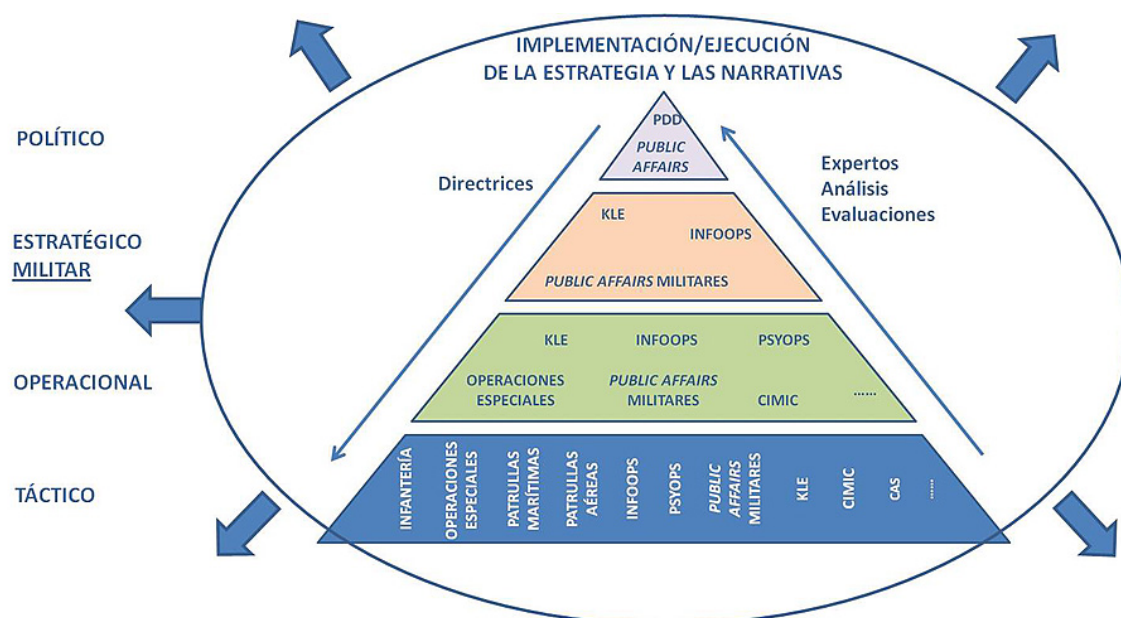


Figura 34. Flujo horizontal y vertical de la información.⁹⁴¹

Cada nivel de la pirámide jerárquica en la estructura de comunicación establecida dispone de unas capacidades únicas que contribuyen al flujo vertical de la información. En el nivel táctico, la base de la pirámide, hay numerosas herramientas y procesos capaces de obtener información útil para la construcción y el desarrollo de las narrativas y la estrategia de información. Conforme ascendemos de nivel, los procesos son más

⁹⁴¹ NATO SACT (2015). Op. cit, p. 9.

complicados y conllevan más tiempo, donde muchos expertos en diversas materias (SME, *Subject Matter Experts*) deben dirigir el análisis y valoración del entorno de la información para desarrollar productos al más alto nivel, es decir, la narrativa y la estrategia de información. Una vez elaboradas, la cúspide de la pirámide ha de proporcionar las directrices a distribuir en todos los niveles, garantizando una retroalimentación en el proceso.⁹⁴²

Así pues, StratCom no es un proceso aislado, sino que debe considerarse integrado y sincronizado en todo el proceso de planeamiento operacional – preparación, ejecución y valoración – para garantizar los mayores efectos posibles en el entorno de la información.⁹⁴³

La necesidad de StratCom solo se explica en el actual entorno de la información: audiencias globales, imposibles de aislarlas físicamente; enorme velocidad de transmisión; y, alcance global, que alcanza a todas las audiencias y puede tener efectos no esperados o deseados.

8.3.1. Centro de Excelencia de StratCom

Los Centros de Excelencia (COEs) de la OTAN comenzaron su andadura con la transformación de la Alianza, que comenzó tras la Cumbre de Praga en 2002. Si bien no son parte de la estructura de mandos de la Alianza, los COEs son órganos nacionales o internacionales militares que – bajo la responsabilidad del Mando Aliado de Transformación (ACT), en coordinación con el Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) – educan e instruyen a los líderes y especialistas en la materia de los países miembros de la Alianza, mediante el desarrollo de doctrina, la identificación de

⁹⁴² Ídem.

⁹⁴³ *Ibid.*, p. 49.

lecciones aprendidas, la mejora de las capacidades e interoperabilidad, así como la validación de conceptos tras su experimentación. Normalmente, los COEs se especializan en un área funcional⁹⁴⁴ y su personal actúa como experto en la materia.⁹⁴⁵

Así, en enero de 2014, comenzaba a hacerse realidad el COE de StratCom en Riga (Estonia) y, en julio del mismo año, siete países aliados – Alemania, Estonia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia y el Reino Unido – firmaban el MOU, alcanzando su certificación en septiembre, siendo reconocido en la Cumbre de Gales como una contribución significativa a los esfuerzos de la OTAN en comunicación estratégica.

En este contexto, el COE de StratCom es el encargado de desarrollar y mejorar las capacidades de comunicación estratégica en el seno de la Alianza, contribuyendo al desarrollo, armonización y experimentación del *corpus* doctrinal,⁹⁴⁶ investigando e identificando lecciones aprendidas de la comunicación estratégica aplicada en operaciones,⁹⁴⁷ y reforzando la enseñanza, instrucción y adiestramiento.⁹⁴⁸

⁹⁴⁴ Actualmente son 21 los COEs certificados por SACT y están en proceso de certificación otros tres (contrainteligencia (Cracovia, Polonia), estabilización (Vicenza, Italia) y guerra en montaña (Poljce, Eslovenia). Las áreas de especialización de los COEs son: análisis y simulación de operaciones aéreas (Lyon, Francia), cooperación cívico-militar (La Haya, Holanda), operaciones en frío extremo (Bodo, Noruega), operaciones conjunto-combinadas desde el mar (Norfolk, Estados Unidos), mando y control (Utrecht, Holanda), ciberdefensa (Tallinn, Estonia), medidas contra dispositivos explosivos improvisados (C-IED) (Hoyo de Manzanares, España), gestión de crisis y respuesta a desastres (Sofia, Bulgaria), defensa contra el terrorismo (Ankara, Turquía), seguridad energética (Vilnius, Lituania), dispositivos explosivos (EOD) (Trencin, Eslovaquia), inteligencia humana (HUMINT) (Oradea, Rumanía), competencia de la fuerza aérea conjunta (Kalkar, Alemania), defensa conjunta NRBQ (Vyskov, República Checa), ingenieros militares (Ingolstadt, Alemania), medicina militar (Budapest, Hungría), Policía Militar (Bydgoszcz, Polonia), simulación y modelado (Roma, Italia), guerra naval de minas (Oostende, Bélgica), operaciones en aguas confinadas y poco profundas (Kiel, Alemania) y comunicación estratégica (Riga, Letonia).

⁹⁴⁵ Su profundo conocimiento en la materia la comparten y difunden mediante seminarios, conferencias, conceptos, doctrina o documentos especializados.

⁹⁴⁶ Ésta es una de sus principales áreas de interés: conseguir el alineamiento de las doctrinas nacionales con la de la OTAN sobre StratCom y conseguir que ésta se convierta en parte integral del proceso de toma de decisiones.

⁹⁴⁷ Los programas de investigación se centran en los conceptos emergentes (por ejemplo, ‘big data’) y persiguen activamente nuevos métodos para valorar el entorno de StratCom a la que la OTAN tiene que enfrentarse en los niveles político-estratégico y operacional. El COE, de este modo, pretende ser progresista y mantenerse a la vanguardia buscando ideas, conceptos y tecnologías del sector industrial privado.

La definición que contempla el COE sobre StratCom es muy amplia y flexible, lo suficiente como para centrarse en los objetivos en los niveles estratégicos y tácticos, y armonizar el debate de las disciplinas relacionadas con StratCom.

La principal fortaleza de este COE radica en su composición, que aúna expertos internacionales de diversos sectores, tanto civiles como militares, y del mundo académico, así como el uso de las nuevas tecnologías, lo que incluye técnicas virtuales de análisis y toma de decisiones, fomentando la cooperación internacional. En este sentido, dada la importancia que cobra actualmente el entorno de la información, el COE asesora en materia de StratCom en las operaciones militares actuales.

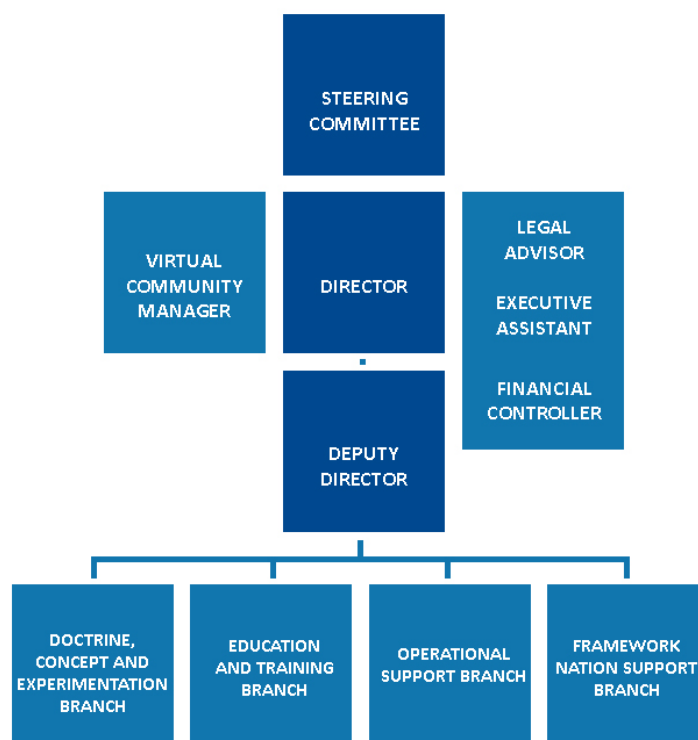


Figura 35. Estructura del Centro de Excelencia de StratCom de la OTAN.⁹⁴⁹

⁹⁴⁸ El COE refuerza la formación e interoperabilidad mediante la comprensión común de las políticas y procedimientos StratCom de la OTAN. Para ello, difunde los conocimientos adquiridos y fomenta el desarrollo de cursos avanzados en las diferentes disciplinas de StratCom.

⁹⁴⁹ Organigrama obtenido de la página web: <http://www.stratcomcoe.org/Organisation/Structure.aspx> (acceso el 11 de noviembre de 2014).

9. LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Tras haber analizado la organización internacional que más ha profundizado en el concepto – la OTAN – seguidamente analizaremos los diferentes enfoques que otras organizaciones internacionales han desarrollado respecto a la comunicación estratégica para dar a conocer sus políticas y la consecución de sus objetivos. Para ello, en primer lugar, iniciaremos este apartado detallando la composición de la estructura con que cuenta Naciones Unidas para dar visibilidad a sus operaciones y, en segundo lugar, estudiaremos el caso de la Unión Europea, que aún no ha desarrollado una estructura ni un concepto general, a pesar de ser un actor relevante a nivel regional.

9.1. La comunicación estratégica en la Organización de Naciones Unidas

Si bien no es objeto de estudio de esta tesis, no podemos dejar al margen a la mayor organización internacional existente en el ámbito de las relaciones internacionales. La Organización de Naciones Unidas (ONU), al igual que otras organizaciones internacionales, ha sido consciente de la importancia que tiene la comunicación estratégica a la hora de comunicar sus acciones.

De este modo, al igual que la OTAN tiene en su seno una División de Diplomacia Pública, responsable del desarrollo de la comunicación estratégica, Naciones Unidas cuenta en su estructura con una División de Comunicación Estratégica. Junto a ella, el Departamento de Información Pública dispone de la División de Noticias y Medios de Información y la División de Extensión, que contribuyen a la labor informativa de Naciones Unidas.

Sin embargo, a pesar de que la ONU dispone en su seno de la División de Comunicación Estratégica, no deja de ser curioso que no establezca una definición propiamente dicha para el término, sino que se limita a decir que su misión: desarrollar las estrategias de comunicación.⁹⁵⁰ No obstante, la organización establece una serie de recomendaciones, a modo de decálogo, para reforzar su comunicación en todos los ámbitos de actuación, consciente de que la comunicación estratégica implica adoptar un papel proactivo a la hora de modificar las percepciones y producir cambios en el comportamiento.⁹⁵¹

1. Lanzar el mensaje correcto.
2. Conocer a la audiencia objetivo.
3. Tener visión estratégica con la comunicación estratégica.
4. Mantener el interés a nivel local, para que no pierda vigencia.
5. Integrar la comunicación desde el principio en el diseño de los programas y el desarrollo de las políticas.
6. Estrechar la brecha entre las palabras y las acciones.
7. Mejorar la propagación de los mensajes.
8. Aumentar la preparación y sensibilización del personal de Naciones Unidas, tanto en el Cuartel General como sobre el terreno.
9. Proporcionar las pautas de comunicación a todo el personal, tanto en la sede como desplegada en el terreno.
10. Desarrollar la comunicación existente.

⁹⁵⁰ En este caso, comprobamos cómo Naciones Unidas utiliza comunicación estratégica y estrategias de comunicación indistintamente.

⁹⁵¹ FINK, Naureen C. y BARCLAY, Jack (2013). Op. cit., pp. 37-43.

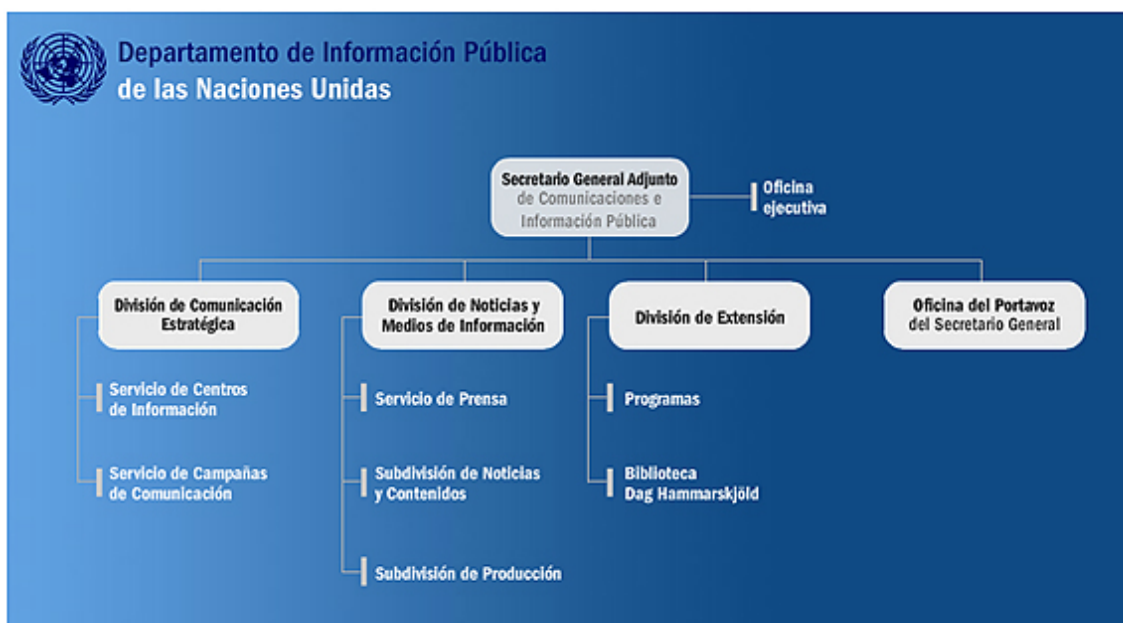


Figura 36. Organigrama del Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.⁹⁵²

9.1.1. La División de Comunicación Estratégica

La División de Comunicación Estratégica es la responsable de formular las estrategias de comunicación sobre los temas prioritarios y de lanzar las campañas mundiales. Asimismo, también es la responsable de administrar la red de centros de información de Naciones Unidas.⁹⁵³

La División tiene una audiencia de alcance mundial, a la que llega con diferentes productos informativos (publicaciones, carteles, página web, etc.), con actividades divulgativas organizadas por los centros de información o a través de los medios de comunicación internacionales. Al igual que en el resto de organizaciones internacionales u organismos nacionales, las redes sociales – especialmente *Facebook*,

⁹⁵² NACIONES UNIDAS. Disponible en: <http://www.un.org/es/hq/dpi/organigram.shtml> (acceso el 6 de julio de 2015).

⁹⁵³ Actualmente, cuenta con 63 centros distribuidos por todo el mundo, de los cuales 17 se encuentran en países africanos, 14 en Europa y la Comunidad de Estados Independientes, 11 en la región de Asia y Pacífico, 10 en el continente americano y nueve en países árabes.

Twitter, Tumblr, Flickr y YouTube – están cobrando cada vez mayor relevancia a la hora de diseñar la estrategia de comunicación del Departamento de Información Pública.

Dentro de la División, los centros de información son los encargados de hacer llegar los mensajes mundiales de la organización a los públicos locales, entre los que se incluyen periodistas, funcionarios, representantes de la sociedad civil, estudiantes, maestros e investigadores. Para ello, desarrollan y ponen en práctica su estrategia de comunicación, adaptando los mensajes de Naciones Unidas al contexto local, de manera coordinada con los países a los que prestan sus servicios con el fin de dar a conocer los asuntos más importantes y prioritarios de la organización.

Por lo que respecta al Servicio de Campañas de Comunicación, los principales temas de interés se focalizan en distintas áreas: la paz y seguridad; el desarrollo; Palestina, descolonización y derechos humanos; y, África.

La Sección de Paz y Seguridad es la responsable del diseño, gestión y ejecución de las estrategias de comunicación relacionadas con los procesos de paz y de seguridad, lo que incluye la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarme y la lucha contra el terrorismo.

Otra de sus tareas importantes es el apoyo que, desde el punto de vista informativo, facilita a la comunicación estratégica y la información pública de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones especiales de la ONU.⁹⁵⁴ Además, en cooperación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, desarrolla el sitio web de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas⁹⁵⁵ y publica la

⁹⁵⁴ Esta sección es la encargada del planeamiento y supervisión del curso anual de capacitación para los oficiales de información pública que prestan sus servicios en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de la ONU.

⁹⁵⁵ <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>

revista, con carácter anual, “Las Operaciones de Paz de las Naciones: Resumen del año”, que ofrece un análisis de las actuales operaciones de paz y especiales misiones políticas y de consolidación de la paz en todo el mundo.

Por su parte, la Sección de Desarrollo se dedica a la promoción de los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social y del medio ambiente, siendo sus principales áreas de trabajo los objetivos de desarrollo del Milenio, el cambio climático, la salud, la igualdad de género y el fin a la violencia contra la mujer, el medioambiente, países en vías de desarrollo y el desarrollo sostenible. Esta sección también es la responsable de divulgar el trabajo del Consejo Económico y Social, los principales informes económicos y sociales, las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo, y los asuntos relacionados con diversos colectivos de personas, tales como los ancianos, los jóvenes y las personas discapacitadas.

La Sección de Palestina, Descolonización y Derechos Humanos es la garante del Programa especial de información sobre la cuestión de Palestina,⁹⁵⁶ al igual que del diseño y gestión de las campañas globales de comunicación en materia de derechos humanos,⁹⁵⁷ pueblos indígenas,⁹⁵⁸ descolonización, democracia y estado de Derecho.

Finalmente, la Sección de África promociona los objetivos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)⁹⁵⁹ y da a conocer sus logros como parte de los esfuerzos del departamento para centrar la atención del mundo en los asuntos críticos para el

⁹⁵⁶ Cada año se celebra un programa de formación para jóvenes periodistas palestinos y un seminario internacional para los medios de comunicación especializados en el proceso de paz en Oriente Medio.

⁹⁵⁷ Colabora con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la celebración del Día de los Derechos Humanos, así como otras actividades relacionadas con los derechos humanos y su relación con otros organismos especializados en la materia.

⁹⁵⁸ Del mismo modo, la sección colabora en promocionar los informes y documentos sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el trabajo en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

⁹⁵⁹ De sus siglas en inglés, NEPAD: *New Partnership for Africa's Development*. La revista “Renovación de África” es la base sobre la que se sustenta la mayor parte del trabajo a la hora de promocionar la NEPAD.

desarrollo de África. Dispone de la página web *Africa Renewal Online* para analizar los principales retos económicos y de desarrollo a los que se enfrenta actualmente África. Asimismo, esta sección trabaja con los medios de comunicación del continente para promocionar el trabajo de los principales actores de la comunidad internacional involucrados en la paz y el desarrollo de África.

9.1.2. La División de Extensión

La División de Extensión⁹⁶⁰ fomenta el diálogo con diversos colectivos a nivel global (sociedad civil, industria del espectáculo, profesores y estudiantes, *think tanks*...) para la promoción de los valores, los ideales y las actividades de la ONU. Para ello, esta división cuenta con los grupos de promoción y actos especiales,⁹⁶¹ extensión educativa,⁹⁶² gestión del conocimiento y las soluciones gráficas,⁹⁶³ relaciones con las ONG,⁹⁶⁴ edición y publicaciones, ventas y comercialización,⁹⁶⁵ servicio de visitantes,⁹⁶⁶

⁹⁶⁰ Es la traducción que la ONU ha adoptado para su traducción del término inglés *Outreach*.

⁹⁶¹ Este grupo potencia la colaboración creativa con los medios de comunicación, organizaciones sin ánimo de lucro y la industria del espectáculo.

⁹⁶² Este grupo garantiza la creación y difusión de material educativo sobre Naciones Unidas para estudiantes y profesores de todos los niveles, para fomentar las relaciones a largo plazo. Entre sus actividades, destacan el ciberbús escolar de Naciones Unidas y el ModelONU Mundial.

⁹⁶³ Este grupo es el responsable de la coordinación y gestión de *iSeek*, la intranet mundial de la Secretaría. Además, investiga sobre nuevas tecnologías y evalúa la adecuación de su uso en las actividades de la División de Extensión. Asimismo, también proporciona técnicas de marca visual para las campañas globales de comunicación de Naciones Unidas.

⁹⁶⁴ Este grupo facilita el intercambio de información y la colaboración con la sociedad civil. Supone la interacción con las más de 1.500 ONG asociadas con el Departamento de Información Pública.

⁹⁶⁵ Su papel fundamental es asegurar que las publicaciones y programas de la ONU lleguen al mayor público posible, mediante campañas selectivas, investigación de mercado y herramientas de comercio electrónico flexibles. Las publicaciones electrónicas se encuentran accesibles en <https://unp.un.org>.

⁹⁶⁶ Es el responsable de gestionar las visitas guiadas, las peticiones públicas y las sesiones informativas en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Anualmente, cerca de medio millón de personas de todo el mundo, pasan anualmente por el Centro de Visitantes de la organización.

la Biblioteca ‘Dag Hammarskjöld’⁹⁶⁷ y la Iniciativa de Impacto Académico de la organización.⁹⁶⁸

9.1.3. La División de Noticias y Medios de Información

La División de Noticias y Medios de Información es la encargada de destacar los principales logros de la ONU y dar a conocer los objetivos de la organización a través de la televisión, la radio e Internet, en colaboración con corresponsables de los principales medios de comunicación desplegados por todo el mundo. Para ello, cuenta con el Servicio de Prensa, la Subdivisión de Medios y Contenidos⁹⁶⁹ y la Subdivisión de Producción.

9.2. La comunicación estratégica en la Unión Europea

De las organizaciones internacionales más importantes, la Unión Europea es la que más ha tardado en darse cuenta de la necesidad o importancia de dotarse de una comunicación estratégica para alcanzar sus objetivos.

En el Consejo de Asuntos Exteriores de enero de 2015, los ministros de los países miembros de la UE manifestaron la necesidad de establecer una comunicación estratégica para respaldar las políticas europeas y el establecimiento de un equipo especial de comunicación para gestionar este tipo de actividades. Del mismo modo, los ministros europeos de Defensa, tras su reunión en Riga en febrero de 2015, también

⁹⁶⁷ La biblioteca toma su nombre de quien fuera secretario general de la organización de 1953 a 1961 y ofrece información sobre documentación de Naciones Unidas y los servicios de investigación a los delegados, departamentos y oficinas, así como a grupos especializados y el público en general

⁹⁶⁸ Esta iniciativa, de alcance mundial, lleva la ONU a los centros de educación para el apoyo activo de los principios universalmente reconocidos en las áreas de derechos humanos, alfabetización, sostenibilidad y resolución de conflictos. Esta red mundial de ideas e imaginación está en permanente expansión. Véase, <https://academicimpact.un.org>.

⁹⁶⁹ Esta subdivisión dispone de un canal YouTube (<https://www.youtube.com/user/NacionesUnidasVideo>).

mostraron la necesidad de cooperar con la Alianza atlántica en materia de comunicación estratégica.

Sin embargo, no será hasta la presidencia letona del Consejo Europeo del 19 y 20 de marzo de 2015 cuando la Unión Europea se dio el “pistoletazo de salida” para contar en el seno de la institución con un órgano responsable de la comunicación estratégica ante los reiterados intentos procedentes de Moscú por manipular o censurar a los medios de comunicación desplegados en la zona.⁹⁷⁰

Así, los líderes europeos decidieron establecer un equipo de comunicación estratégica e invitaron a la Alta Representante de Política Exterior y Seguridad, Federica Mogherini, a trabajar conjuntamente con los Estados miembros y otras instituciones europeas para establecer un plan de acción en junio de 2015 para contrarrestar la política de desinformación rusa.⁹⁷¹

El escenario internacional es complejo y plural, en el que se hace necesario un nuevo paradigma para enmarcar las realidades geopolíticas actuales. La UE debe tener una visión clara sobre los medios a la hora de gestionar los contenidos. En este contexto, si la propaganda se entiende como la gestión de las opiniones y actitudes mediante la manipulación directa de la sugestión social, Europa – a diferencia de Rusia – se enfrenta al problema de manipular el contenido de noticias.

⁹⁷⁰ El ministro de Asuntos Exteriores de Letonia, Edgars Rinkēvičs, dijo: “Me complace anunciar que el Consejo Europeo apoyó una de las prioridades de Letonia – el fortalecimiento de la capacidad de comunicación estratégica de la UE. Al mismo tiempo, debemos continuar con nuestro esfuerzo por conseguir unos medios de comunicación más independientes y de alta calidad”. Citado en “Latvia's priority – strengthening EU's strategic communication capacity – receives backing from European Council”. En <https://eu2015.lv/news/media-releases/1051-latvia-s-priority-strengthening-eu-s-strategic-communication-capacity-receives-backing-from-european-council> (acceso el 24 de marzo de 2015).

⁹⁷¹ Desde noviembre de 2014 una nueva agencia de noticias entró en la escena internacional. La agencia de noticias rusa ‘Sputnik’ – que comparte su nombre con el primer satélite artificial de la Tierra lanzado por la Unión Soviética en 1957 – tiene como objetivo “contar lo que no se ha dicho”, proporcionando “contenido alternativo de noticias” a audiencias extranjeras. Diversas agencias de noticias europeas, entre ellas ‘EurActiv’, han informado de que el lanzamiento de ‘Sputnik’ no viene sino a ser otro medio más para diseminar la propaganda rusa.

Por mucho que la UE haga hincapié en la pluralidad e independencia informativas, no parece muy acertado contrarrestar los efectos propagandísticos utilizando las mismas herramientas. La Unión Europea se tiene que preguntar si la apertura y la pluralidad por sí solas son suficientes para lograr los objetivos previstos o si suponen un vacío que puede explotar aún más la propaganda rusa.

Por el momento, los artículos sensacionalistas aparecidos en los medios de comunicación europeos sobre la nueva estrategia europea de comunicación, a la que califican como propaganda “pro-europea” reflejan claramente lo que está en juego: obtener una ventaja estratégica y geopolítica mediante el fortalecimiento de las narrativas tradicionales. No es de extrañar, pues, que el nuevo *modus operandi* de la gestión de la información se haya vinculado a la propaganda, entendida actualmente como “gestión de la información”, “comunicación estratégica”, o según la Unión Europea, para “contrarrestar la desinformación”. Sin embargo, a pesar de la complejidad de los acontecimientos actuales, las narraciones monolíticas aún conservan su encanto, de la que la “guerra de contenidos” entre Rusia y la UE es el más claro ejemplo.⁹⁷²

9.2.1. Plan de Acción sobre comunicación estratégica

Desarrollado por el equipo inicial de su puesta en marcha (*East StratCom Team*) en colaboración con las instituciones europeas y los Estados miembros, una de las primeras cosas que llama la atención en este Plan de Acción es que reconoce que “la comunicación estratégica es una importante herramienta para promover los objetivos

⁹⁷² HA, Stéphanie. “Russian Propaganda, Disinformation, and EU strategic communication: revisiting Cold War rhetoric”. Disponible en: <http://www.eyes-on-europe.eu/russian-propaganda-disinformation-and-eu-strategic-communication/> (acceso el 10 de mayo de 2015).

políticos de la Unión Europea”.⁹⁷³ Para lograrlo, el Plan de Acción establece como objetivos generales que han de guiar las medidas contenidas en el mismo:⁹⁷⁴

- “La comunicación eficaz y la promoción de las políticas y valores de la Unión Europea hacia los países vecinos del Este.
- El fortalecimiento de los medios en general, incluyendo el apoyo a la independencia de los mismos.
- El aumento de la concienciación pública sobre las actividades de desinformación de actores externos y la mejora de la capacidad de la UE para anticiparse y responder a dichas actividades”.

Para ello, la UE debe ser capaz de, más que explicar detalladamente sus políticas y programas, transmitir una narrativa positiva haciendo uso de un lenguaje sencillo, basada en historias reales, capaz de llegar al máximo número de personas de la audiencia objetivo.

Las áreas que el Plan considera fundamentales para su puesta en práctica son:⁹⁷⁵

- Incrementar la capacidad de comunicación estratégica de la Unión Europea.⁹⁷⁶
- Trabajar con los socios y desarrollar redes de contacto.⁹⁷⁷

⁹⁷³ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2015). *Action Plan on Strategic Communication* (borrador de 22 de junio de 2015), p. 1.

⁹⁷⁴ Idem.

⁹⁷⁵ Ibid., pp. 2-3.

⁹⁷⁶ El *StratCom Team* desarrollará productos de comunicación “dedicados” hacia objetivos prioritarios de la UE, donde la comunicación estratégica de la Unión necesita mejorar, especialmente en aquellas campañas de desinformación o enfocados hacia determinadas audiencias sobre determinados asuntos locales.

⁹⁷⁷ Este aspecto se considera clave pues el desarrollo de redes de comunicadores es imprescindible para maximizar y amplificar el impacto y efectividad de las actividades comunicativas llevadas a cabo por el *East StratCom Team*. En dichas redes tendrán cabida comunicadores de las instituciones europeas, de los Estados miembros y terceros países, de las organizaciones internacionales, regionales o administraciones nacionales. De manera paralela, también se desarrollarán redes de periodistas y representantes de los medios para comprender mejor las políticas de la UE.

- Financiar las actividades de comunicación de los programas, proyectos y actividades de la UE en los países vecinos del Este.⁹⁷⁸
- Apoyar la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación.
- Apoyar iniciativas de diplomacia pública en los países vecinos.⁹⁷⁹
- Aumentar la colaboración y adiestramiento con los periodistas y otros actores del sector.⁹⁸⁰
- Apoyar el pluralismo en el espacio mediático ruso en su propio idioma.⁹⁸¹
- Promover la participación de la sociedad civil.⁹⁸²
- Incrementar el conocimiento, desarrollar el pensamiento crítico y concienciar a los medios de comunicación.⁹⁸³
- Reforzar la cooperación en las materias reguladoras de los Estados miembros.

A pesar de que el Plan de Acción sea un documento vivo, que se actualice sobre la marcha, podemos afirmar que la comunicación estratégica en la UE está aún “en pañales”, está comenzando a andar; por ello, es de esperar que, a partir del 1 septiembre de 2015,⁹⁸⁴ la UE desarrolle su estrategia de comunicación a largo plazo.

⁹⁷⁸ Ello se llevará a cabo mediante el nuevo programa de comunicación regional *OPEN Neighbourhood* y los proyectos europeos relacionados. Para ello, el *East StratCom Team* trabajará con actores de relevancia para asegurar la coherencia entre dichas actividades y los objetivos estratégicos.

⁹⁷⁹ La Unión Europea fomentará la participación de las poblaciones locales mediante iniciativas de diplomacia pública con la intención de explicar las políticas de la UE, promocionar el diálogo y asegurar que los ciudadanos están bien informados de las actividades de la Unión. En este sentido, continuarán llevándose a cabo programas de colaboración, tales como el programa ‘Jean Monnet’ o el apoyo al programa ‘Erasmus Plus’.

⁹⁸⁰ Para ello, la UE fomentará la formación de periodistas y actores mediáticos en la región mediante el programa de comunicación *OPEN Neighbourhood*, que se desarrollará de 2015 a 2019, basado en experiencias anteriores, y que ofrecerá oportunidades para facilitar el intercambio de información y de conocimientos.

⁹⁸¹ Con la finalidad de apoyar a los medios de comunicación locales y asegurar el acceso a la población a otras fuentes alternativas de información en su lengua local, la UE elaborará diversos tipos de productos, especialmente en ruso.

⁹⁸² La Unión Europea reforzará sus relaciones con la sociedad civil, consciente del papel que ejercen como control de la acción de los medios.

⁹⁸³ La UE trabajará con los Estados miembros y sus socios para concienciar al público en general de las actividades de desinformación.

⁹⁸⁴ Fecha prevista para que el equipo embrión de comunicación estratégica de la UE alcance su plena capacidad operativa.

10. LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL NIVEL OPERACIONAL

Las operaciones militares actuales están sufriendo numerosas transformaciones, sobre todo por la fragmentación existente en las capacidades de comunicación y la insuficiente integración de la comunicación en el proceso de planeamiento de las operaciones, con la consiguiente falta de armonía entre las naciones participantes para lograr los objetivos estratégicos comunes.⁹⁸⁵ No cabe ninguna duda de que uno de los escenarios sobre el que se libran las principales batallas es el de la información.⁹⁸⁶

El nivel operacional constituye una parte fundamental en la comunicación estratégica, puesto que sus acciones y las desarrolladas en el nivel táctico han de ser coherentes y deben reforzar los mensajes y temas que el nivel estratégico ha establecido para unas determinadas audiencias. En este entorno, el éxito de las operaciones descansa cada vez más en el empleo de medios no letales o acciones “no-cinéticas”⁹⁸⁷ que en la puesta en escena de acciones letales.

La importancia del nivel operacional radica en la fuerza que tienen sus acciones a la hora de demostrar el compromiso o actitud de un país o coalición para conseguir los objetivos previstos, acciones reforzadas por los mensajes establecidos en la

⁹⁸⁵El coronel Urteaga reconoce que “StratCom debe formar parte del planeamiento de la operación desde los momentos iniciales hasta el fin de la operación y el logro de la situación final deseada. En cada fase de la operación, los esfuerzos serán diferentes y las audiencias múltiples y variadas [...] La coordinación e integración de las narrativas y mensajes se debe realizar en cada línea de operaciones. En España está plenamente integrada en el nivel operacional”. Coincide el coronel Sanz con su colega al reconocer que “StratCom tiene una influencia directa en el planeamiento en varios niveles. El primer nivel se ejecuta a través del asesor de StratCom del Comandante en Jefe de la Operación, que luego definirá las guías de planeamiento y su visión de la misión. Si el Jefe tiene ya una visión de la comunicación estratégica que tiene que conseguir, todo el proceso de planeamiento estará empapado por ella”. Declaraciones obtenidas en entrevistas realizadas los días 12 y 16 de agosto de 2015, respectivamente.

⁹⁸⁶ Es necesario no solo identificar las audiencias objetivo para “ganar las mentes y los corazones” de la población civil del teatro de operaciones sino también proteger a la opinión pública nacional e internacional para evitar ser objetivos del adversario.

⁹⁸⁷ Del inglés, *non-kinetic actions*, son acciones orientadas a alterar la percepción de la información por parte del adversario, su moral y su capacidad de resistencia.

comunicación estratégica. Así, sobre el terreno, es determinante no solo qué se hace sino cómo se hace, es decir, la actitud de los efectivos de la fuerza desplegada sobre el terreno hacia la población, donde cobra especial importancia la gestión del conocimiento.⁹⁸⁸

“Ganar las mentes y los corazones pasa por mostrar un profundo respeto y conocimiento por las costumbres locales, no solo a nivel institucional sino llegando hasta el nivel táctico que pisa el terreno y pone cara a los mensajes y temas que se diseminan y se coordinan los niveles político y estratégico”.⁹⁸⁹

10.1. Campaña Multinacional para el Desarrollo de Capacidades

La Campaña Multinacional para el Desarrollo de Capacidades (MCDC)⁹⁹⁰, bajo el área de estudio “Comunicación estratégica en el Acceso Combinado Operacional – Actividades de información y prácticas de comunicación emergentes” presenta un enfoque complementario a la comunicación estratégica y otras capacidades de comunicación existentes: más que una ruptura con las estructuras y los procesos establecidos “anima” a mejorar lo ya existente.

Para ello, este enfoque se basa en dos ideas fundamentales: en primer lugar, la conciencia y la percepción son el corazón de toda comunicación humana. Es necesaria

⁹⁸⁸ La gestión del conocimiento puede definirse como la “disciplina que promueve la utilización eficaz y eficiente de los activos de información de una empresa para lograr ventajas competitivas”. En PÁRAMO RICO, Yolanda (2014). *Gestión de la información en las operaciones*. Monografía del XV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, p. 7.

⁹⁸⁹ PEGUERO ORTA, Javier (2011). *STRATCOM en el nivel operacional*. Monografía del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, p. 10.

⁹⁹⁰ MCDC: *Multinational Capabilities Development Campaign*. La MCDC es un grupo de trabajo, encabezado por Estados Unidos, para desarrollar conceptos, experimentar iniciativas multinacionales y evaluar conjuntamente los conceptos y capacidades que se pueden utilizar para hacer frente a los retos asociados en las operaciones multinacionales de coalición. Junto a Estados Unidos, forman parte de esta iniciativa Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Noruega, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Suecia, Suiza, la UE y la OTAN.

la puesta en práctica de una nueva mentalidad que guíe todos los análisis, planes y evaluaciones de las operaciones, desde la perspectiva de la comunicación, puesto que “todo comunica” o, dicho de otro modo, “no es posible no comunicarse”, donde las acciones hablan más fuerte que las palabras.⁹⁹¹ En segundo lugar, también es conveniente desarrollar unas orientaciones de comunicación de alto nivel, de arriba-abajo, con la finalidad de promocionar la imagen corporativa de la coalición e integrar las actividades multinacionales de información mediante los objetivos marcados que se deriven de una narrativa compartida para la consecución de la misión y lograr los efectos deseados.⁹⁹²

La MCDC plantea el estudio del concepto de comunicación estratégica en el nivel operacional desde tres aspectos a tener en cuenta: la estrategia informativa, el jefe de comunicación y el planeamiento de la comunicación. A continuación, procederemos a resumir cada uno de estos aspectos.

10.2. Estrategia informativa

Una estrategia informativa constituye una guía político-estratégica de la misión que describe el enfoque multinacional para la prevención y resolución de conflictos o crisis desde la perspectiva del ámbito de la información. Por ello, deberá integrarse en el proceso de planeamiento de las operaciones.

Una primera versión de esta estrategia de comunicación deberá estar preparada y aprobada por las autoridades políticas antes de que finalice el planeamiento estratégico

⁹⁹¹ WATZLAWICK, Paul; BEAVIN, Janet H.; JACKSON, Don D. (1985). *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*. 4ª edición. Barcelona: Herder, p. 52.

⁹⁹² KARLSSON, Carl A.; WESTENIRCHNER, Peter E. (2014). *Applied Concept “Communication Management At The Military Operational Level”*. Multinational Capabilities Development Campaign. Focus Area “Strategic Communication in Combined Operational Access – Information Activities and Emerging Communication Practices”. 30 de septiembre de 2014. Bonn: Bundeswehr, p. 8.

de las operaciones para garantizar que este planeamiento tiene en cuenta los efectos en el entorno informativo, si bien tendrá que esperar a que se aprueben los objetivos estratégicos para su integración con éstos.

Lo que sí es conveniente destacar es que el elemento central en toda estrategia de comunicación es la narrativa, ya que proporciona el modelo y concepto general (*Leitbild*) y los temas característicos (*Leitmotiv*) para la organización y la misión a desarrollar, al tiempo que contribuye a desarrollar la imagen corporativa y su identidad. Una narrativa debería utilizar un lenguaje sencillo – fácil de recordar, fácil de entender y fácil de comunicar – que diera respuesta a tres preguntas fundamentales:⁹⁹³

- ¿Quiénes somos? ¿De dónde venimos?
- ¿Qué beneficios podemos aportar? ¿A quién/quienes?
- ¿Dónde queremos llegar?

La figura siguiente muestra, de manera genérica, un ejemplo del proceso de planeamiento y análisis que conlleva una estrategia de información multinacional. Este proceso puede comenzar, por ejemplo, por un mandato al que las narrativas deben referirse. En cualquier caso, nunca puede comenzar el desarrollo de la estrategia informativa antes de que se haya llegado al acuerdo del mandato.

⁹⁹³ Ibid., p. 14. Ver más adelante el modelo de guión narrativo.



Figura 37. Desarrollo de la estrategia de información.⁹⁹⁴

10.3. El jefe de comunicación

Entre las principales tareas y responsabilidades que un jefe de comunicación debe asumir destacan:

- El liderazgo de todos los aspectos que conlleva una comunicación integral.
- La coordinación de la guía de comunicación con las autoridades en el nivel estratégico.
- La dirección de los procesos de comunicación interna y externa de una fuerza conjunta en el nivel operacional.
- La dirección de los esfuerzos comunicativos de los mandos subordinados y la coordinación con otros mandos y organizaciones desplegadas en el teatro de operaciones.

⁹⁹⁴ KARLSSON, Carl A.; WESTENIRCHNER, Peter E. (2014). Op. cit., p. 13.

No obstante, en la gestión de la información participan diversos actores que dificultan una correcta gestión de la comunicación estratégica, puesto que cada uno de ellos es responsable de sus respectivos campos de actuación. Así, junto al jefe de la fuerza operativa, se encuentran su Jefe de Estado Mayor (JEM), sus asesores legal, político y cultural (LEGAD, POLAD y CULAD), los oficiales de enlace (LNO), el jefe de comunicación, los analistas de información, el oficial de asuntos públicos, los jefes de sección de inteligencia (J2), operaciones (J3), planes (J5), CIMIC (J9) y el área de operaciones de información (INFOOPS). La siguiente tabla pone de manifiesto la relación existente entre el mando de la fuerza operativa y su Estado Mayor en la gestión de la comunicación:

	Mando y control	Análisis	Desarrollo efectos	Adquisición objetivos	Planeamiento actividades	Coord.	Cara a cara	Relación MCS	Valoración	Instrucción y adiestramiento
Jefe	X						X			X
JEM	X					X				
LEGAD				X						
POLAD		X		X		X	X		X	
LNO						X				
Jefe de comunicación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Análisis Información		X		X					X	
Planeamiento Información			X	X					X	
PAO		X		X	X			X	X	
CULAD		X		X					X	X
J2 INTEL		X		X					X	
J3 OPS	X		X	X	X	X			X	
INFOOPS		X	X	X	X	X			X	
J5 Planes				X	X	X			X	
J9 CIMIC						X	X		X	

Tabla 30. Actores militares que intervienen en la gestión de la comunicación.⁹⁹⁵

Otras cuestiones que la MCDC contempla es el número de responsables de comunicación dentro de la misma estructura, su dependencia en la estructura orgánica de la fuerza y sus relaciones con los responsables del planeamiento y análisis de la información.

⁹⁹⁵ Basada en el Anexo 2A “Joint Staff Functions” de la publicación doctrinal NATO AJP-3(B), *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*, marzo de 2011, pp. 2A1-2A9.

En cuanto al número de responsables y su carácter – civil o militar – la única conclusión a la que llega es que, en una organización operativa militar, es precisamente un militar quien mejor cumple con la función de asesoramiento al jefe en materia de comunicación. No obstante, todo depende del tipo de misión o de la fase en la que se encuentre la operación a la hora de determinar si es conveniente o no que el responsable de comunicación sea civil o militar, así como si es necesaria la existencia de un segundo jefe de comunicación en la estructura de mando. Los criterios utilizados para este análisis se resumen en la siguiente tabla:

MODALIDAD	VENTAJAS	INCONVENIENTES
Jefe Com. militar + 2º jefe com. civil	Refuerza la estructura de mando y control (de militar a militar). Enfoque global. Actores civiles y militares. Conflictos de todo tipo de intensidad. Perfiles complementarios.	Necesidad de coordinación entre los dos jefes de comunicación (unidad de esfuerzo). Plantilla con dos puestos.
Jefe Com. civil + 2º jefe com. militar	Enfoque global. Actores civiles. Conflictos de baja intensidad. Perfiles complementarios.	Mando y control militar limitado. Necesidad de coordinación entre los dos jefes de comunicación (unidad de esfuerzo). Plantilla con dos puestos.
Jefe Com. militar	Refuerza la estructura de mando y control (de militar a militar). Conflictos de alta intensidad. No se requiere coordinación con un 2º jefe comunicación (unidad de esfuerzo).	Enfoque global menor. Carece de la experiencia/perspectiva civil. Potencial reticencia de sus homólogos civiles a cooperar.

Tabla 31. Posibilidades en la estructura de la jefatura de comunicación.⁹⁹⁶

Por lo que respecta a su posición en la cadena de mando, se barajan las posibilidades de que el jefe de comunicación sea parte del equipo de mando (dependiente directamente del jefe), que sea un miembro más del equipo de asesores del Cuartel General (próximo al oficial de asuntos públicos) o que dependa directamente del Jefe de Estado Mayor. Del mismo modo, se establecen unos criterios comparativos para llegar a una conclusión:

⁹⁹⁶ KARLSSON, Carl A.; WESTENIRCHNER, Peter E. (2014). Op. cit., p. 25.

MODALIDAD	VENTAJAS	INCONVENIENTES
Dependencia directa del jefe	Mayor visibilidad de la comunicación (responsabilidad y liderazgo). Asesoramiento directo y personal al jefe. Mejor coordinación con actores externos, al representar directamente al jefe. Mejor distinción entre las funciones de jefe de comunicación y <i>Public Affairs</i> . Refuerzo del mando y control.	Distanciación con el resto de actividades del Estado Mayor. Dificulta la labor del Jefe de Estado Mayor, a la hora de asignar tareas al jefe de comunicación. Posible percepción diluida del grupo de mando.
Pertenencia al grupo de asesores	Más próximo al nivel de decisión. Trabajo sin obstáculos entre el jefe de comunicación y el grupo de asesores. Refuerzo del papel asesor. Menor cambio en la actual organización del Cuartel General (en la OTAN).	Limitada visibilidad de la comunicación (responsabilidad y liderazgo). Posible percepción errónea de las funciones del jefe de comunicación y del PAO. Papel del jefe de comunicación reducido a asesoramiento.
Dependencia del Jefe de Estado Mayor	Integrado con las funciones de gestión del Jefe de Estado Mayor. Refuerzo del papel de coordinación en el Cuartel General. Menor cambio en la actual organización del Cuartel General (en la OTAN).	Limitada visibilidad de la comunicación (responsabilidad y liderazgo). Mayor distancia al nivel de decisión. Dificultad para trabajar con el grupo de asesores. Posible percepción errónea de las funciones del jefe de comunicación y del jefe de INFOOPS.

Tabla 32. Ubicación y dependencia del jefe de comunicación.⁹⁹⁷

Dada la importancia que tiene la comunicación estratégica, desde mi punto de vista, la decisión más acertada de las que se contempla es que el jefe de comunicación dependa directamente del jefe de la fuerza operativa, debido a la importancia que tiene a la hora de asumir y dar visibilidad de su liderazgo, así como comunicar las narrativas y los mensajes que establece la comunicación estratégica para la consecución de los objetivos establecidos. Lamentablemente, en España esta mentalidad no está del todo implantada o, si lo está, las gestiones realizadas por el responsable de comunicación han de pasar el filtro del Jefe de Estado Mayor correspondiente, lo que va en detrimento de ese liderazgo que la comunicación estratégica proyecta.

Solo queda ya analizar las relaciones del jefe de comunicación con los responsables del análisis y planeamiento de la información. Una de las posibilidades que contempla la

⁹⁹⁷ Ibid., p. 27.

En este contexto, el coronel Urteaga reconoce que “hasta la fecha, el PAO (*Public Affairs Officer*) estaba cerca del *Commander*, en su *special staff*. El contenido que se le da a StratCom, que supera las responsabilidades del PAO, hace necesario reforzar esas estructuras y ubicarlas correctamente”. Entrevista realizada el 12 de agosto de 2015.

MCDC es que los analistas de información se encuentren integrados en la sección de inteligencia (J2), mientras que los responsables del planeamiento lo hagan en la sección de planes (J5); otra posibilidad es que se integren en el grupo de asesores dentro del equipo del jefe de comunicación; y, finalmente, otra opción es que, tanto analistas como planificadores, se integren en la sección de operaciones (J3).

En este caso, la opción elegida es que estos expertos se integren en la sección a la que pertenecen, es decir, analistas de información en la sección de inteligencia (J2) y planificadores en la sección de planes (J5), mientras que el jefe de comunicación sigue dependiendo directamente del mando operacional.

10.4. Planeamiento de la comunicación

Todo planeamiento de la comunicación implica la dirección y desarrollo de las funciones y capacidades de la comunicación para asesorar en el proceso de toma de decisiones sobre cómo influye el ámbito de la información en los planes y las órdenes de operaciones. Aunque el planeamiento militar de las operaciones se lleva en todos los niveles – estratégico, operacional y táctico – hay que decir, llegado este momento que el planeamiento operacional es aquél llevado a cabo en este nivel para designar, dirigir y mantener las principales operaciones y campañas militares para conseguir los objetivos estratégicos dentro de los teatros o zonas de operaciones.⁹⁹⁸

El enfoque integrado de la comunicación sugiere que un planeamiento de las operaciones sin tener en cuenta el entorno de la información es inútil, pues la brecha existente entre lo que se dice y lo que se hace es cada vez más grande. Por ello, es necesario integrar completamente el planeamiento de la comunicación estratégica en el planeamiento de las operaciones, no pueden ser procesos de planeamiento separados y

⁹⁹⁸ NATO (2013). *AJP-5(E). Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*, pp. 1.18-19.

paralelos. En este contexto, una estrategia de comunicación puede ayudar al planeamiento en el nivel operacional.

Todo planeamiento ha de tener en cuenta una serie de principios para seguir el proceso de una forma sistémica. Así, los principios fundamentales de las operaciones conjuntas y multinacionales guían el planeamiento de las operaciones y la consiguiente contribución desde una perspectiva de la comunicación.⁹⁹⁹

Por su parte, los principios que rigen el planeamiento de las operaciones reflejan los retos para los actores involucrados en el proceso, ya sean civiles o militares, y deben considerarse desde el punto de vista de la comunicación:

- Coherencia.
- Comprensión global del entorno de la información.
- Respeto mutuo, credibilidad y transparencia.
- Uso eficaz de los recursos.
- Flexibilidad y adaptabilidad.

La siguiente figura muestra, de forma abreviada, cómo debería ser la integración del planeamiento de la comunicación estratégica en el planeamiento de las operaciones militares:

⁹⁹⁹ Entre ellos se encuentran la definición de objetivos, la unidad de propósito, el sostenimiento, la concentración de fuerzas, la economía de esfuerzo, la flexibilidad, la iniciativa, el mantenimiento de la moral, la sorpresa, la seguridad, la sencillez y la multinacionalidad.

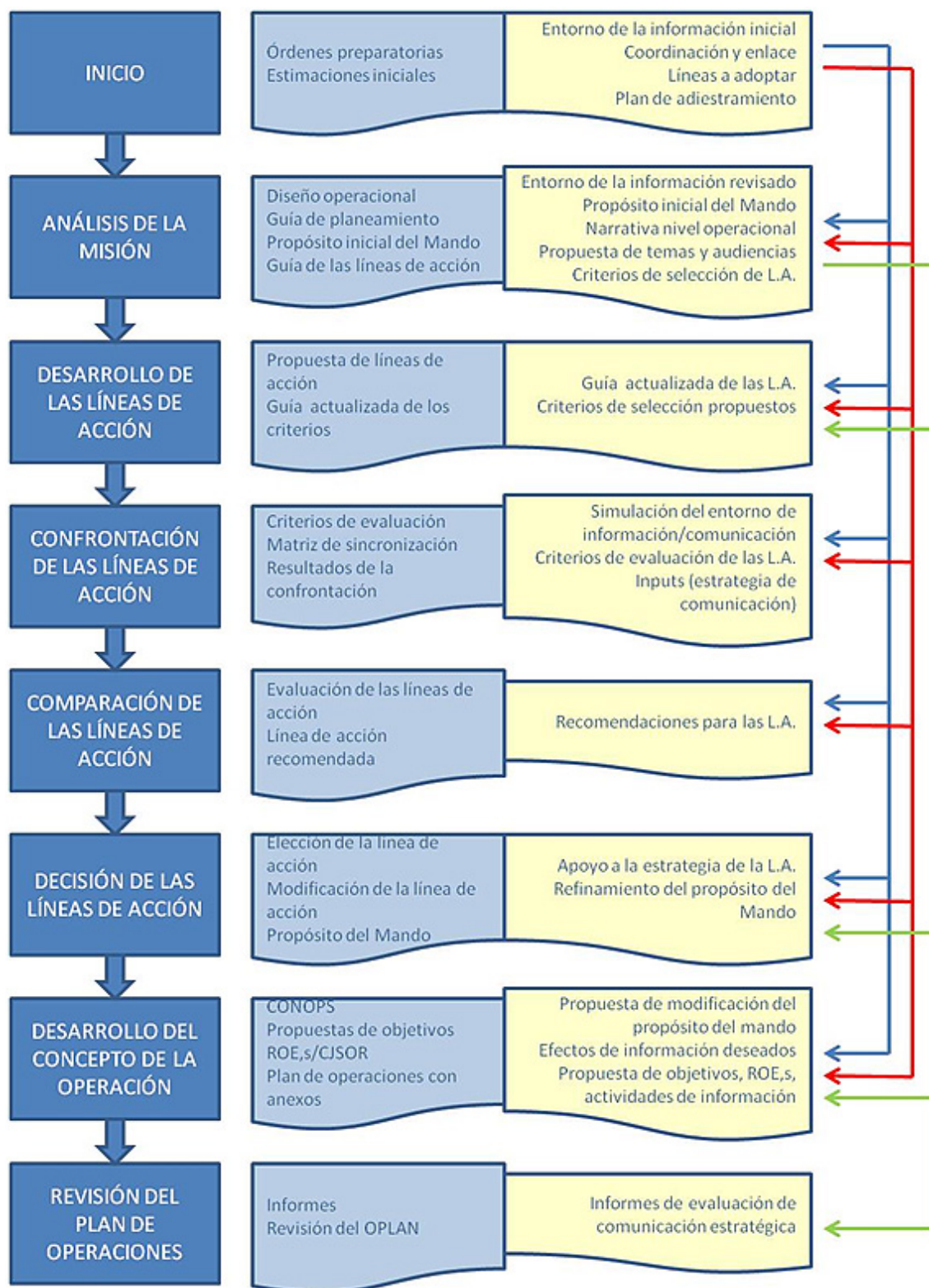


Figura 38. Proceso simultáneo del planeamiento de las operaciones y del planeamiento de la comunicación.¹⁰⁰⁰

¹⁰⁰⁰ Traducción propia. KARLSSON, Carl A.; WESTENIRCHNER, Peter E. (2014). Op. cit., p. 42.

11.- NARRATIVAS

Tal y como hemos señalado anteriormente, asistimos a un orden internacional en el que es muy difícil establecer un paradigma que regule las relaciones internacionales. Sin embargo, lo que sí que está claro es del impacto que tienen en las mismas el entorno de la información, más concretamente, la presencia e influencia de las narrativas en todos los órdenes, desde el discurso político al conflicto¹⁰⁰¹. En este contexto, la narrativa política marca la agenda, donde el discurso designa los puntos a tratar, influyendo en la opinión pública.¹⁰⁰² Así, tal y como afirma Hernández García, “el orden internacional actual y venidero no es sino una cuestión de percepciones del estado del mundo basado en la asimilación del discurso predominante”.¹⁰⁰³

La comunicación y la historia son disciplinas de gran calado en el tejido social de una población. En todas las culturas, los mensajes complejos se transmiten en forma de historias o cuentos que llegan a ser piezas fundamentales en la educación y en la tradición. Sin embargo, las narrativas son algo más que simple historias; las narrativas

¹⁰⁰¹ Véase la obra del profesor Jervis, pionero en este asunto: JERVIS, Robert (1970). *The Logic of Images in International Relations*. Princeton: Princeton University Press; JERVIS, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

En España también puede estudiarse la obra de Ruben Herrero: HERRERO DE CASTRO, Rubén D. (2007). *La realidad inventada. Percepciones y procesos de toma de decisiones en Política Exterior*. Madrid: Plaza y Valdés.

¹⁰⁰² Es imperativo para los decisores políticos, sobre todos aquéllos de la política exterior, tratar de persuadir a sus rivales en el sistema internacional. La era de la información abre nuevas oportunidades a los profesionales de la diplomacia pública para influir no solo a las élites políticas sino también a los públicos extranjeros y a los nuevos actores que operan en las relaciones internacionales.

¹⁰⁰³ HERNÁNDEZ GARCÍA, Luis (2012). “Orden mundial. Hacia un nuevo ‘orden narrativo’”. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Julio-agosto, p. 624.

Asimismo, Salmon afirma que “bajo la inmensa acumulación de relatos que producen las sociedades modernas nace un nuevo “orden narrativo” (NON) que preside el formateo de los deseos y la propagación de las emociones por su puesta en forma narrativa, su indexación y su archivo, su difusión y su estandarización, su instrumentalización a través de todas las instancias de control. Esta mutación [...] afecta profundamente a Estados Unidos, pero desde el año 2000 también alcanza a Europa”. En SALMON, Christian (2010). *Storytelling*. Barcelona: Península, p. 211.

describen la historia o los logros de una entidad colectiva, entre otras cosas. De este modo, el empleo de narrativas contribuye al desarrollo y a la transformación de las identidades sociales, al configurarse como marcos interpretativos capaces de dotar de sentido a determinados hechos.

Hay muchas teorías sobre las formas y estructuras de los diferentes tipos de narrativa, pero una que captura el acuerdo común del mundo académico, desde Aristóteles hasta nuestros días, es la idea del arco narrativo. Las narrativas nacen del conflicto, que puede ser entre dos o más parte, o bien puede tratarse de un conflicto interno. Asimismo, este conflicto podría tener su origen como la carencia de algo, lo que lleva a un deseo. La trayectoria del arco está constituida por los participantes, las acciones y las historias que se orientan a dar satisfacción al deseo inicial. Cuando una narrativa llega a un fin (dando satisfacción al deseo o por la imposibilidad de hacerlo), el conflicto se resuelve.



Figura 39. Arco narrativo.¹⁰⁰⁴

Sin embargo, en los procesos de razonamiento, el discurso narrativo se emplea como herramienta o argumento de persuasión política, convirtiéndose en herramientas

¹⁰⁰⁴ NATO (2015). Op. cit., p. 29.

comunicativas mucho más eficaces que los argumentos o los datos;¹⁰⁰⁵ de ahí, que desempeñen un papel muy importante en la construcción social de la realidad, dotándolas de coherencia y racionalidad.¹⁰⁰⁶ Para Sanahuja, lo que es merece la pena destacar es:

“El importante poder discursivo que emana de las narrativas, “marcos” y en general, de los significados intersubjetivos que se generan en las relaciones sociales. Tienen un papel muy relevante en la generación de los intereses, los valores y las identidades que constituyen a los actores internacionales y que conforman sus políticas exteriores y su actuación internacional”.¹⁰⁰⁷

Ganar la “batalla de los corazones y las mentes” solo puede lograrse mediante una comunicación bidireccional. Tal y como señala García Sánchez, “la comunicación y la narrativa que arrastra, está íntimamente relacionada con un juego de equilibrios, de dar y recibir [...] Todo el esfuerzo realizado en presentar y suministrar información, queda totalmente sin valor cuando hay un deseo social de obtenerla y no se le da con la rapidez necesaria”.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰⁵ El coronel Sanz afirma que “toda organización militar y política entiende que, en el mundo de hoy, la percepción de las audiencias es lo que marca el éxito de la operación. Esta operación se alimenta de unas narrativas. Si no les mostramos la nuestra y les convencemos de que es buena y positiva, otros lo harán y no conseguiremos nuestros objetivos, aunque ganemos todas las batallas y combates”. Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

¹⁰⁰⁶ SANAHUJA, José Antonio (2011). “El efecto Rashomon: aproximaciones al multilateralismo y la gobernanza global en el triángulo atlántico”. En ORTIZ, María S.; GRATIUS, Susanne (eds.). Cáceres: Fundación Academia Europea de Yuste, p. 37.

¹⁰⁰⁷ *Ibíd.*, p. 47. No obstante, hoy en día, esta visión constructivista es muy discutible en la teoría de relaciones internacionales, sobre todo por el tema de los significados intersubjetivos, aunque no por el discurso. En un mundo multipolar, cualquier Estado que trate de restaurar el equilibrio global de poder será etiquetado como agresor. Así, para superar este obstáculo, una potencia emergente debe deslegitimar a la autoridad y el orden global unipolar mediante la imposición de prácticas discursivas y económicas. En este contexto, China está llamada a desempeñar un papel importante en la determinación de la política internacional. Una obra sobre la competición del discurso puede verse en SCHWELLER, Randall L.; PU, Xiaoyu (2011). “After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”. *International Security*, vol. 36, nº 1, pp. 41-72.

¹⁰⁰⁸ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José (2015). “La necesidad de un plan de acción renovado para la política cultural del Ministerio de Defensa. El valor de la institución”. En MINISTERIO DE DEFENSA.

Es obvio que hay muchísimas formas de comunicarse y, por extraño que parezca, los conflictos y la máxima expresión de violencia – la guerra – es una de ellas. Así, para Glucksmann “la guerra no tiene sentido, tiene una función. Por ella, las individualidades históricas (pueblos, culturas) y las personas (conciencias) se comunican [...] es la forma madre, la estructura de toda comunicación”.¹⁰⁰⁹

Para Federico Aznar, la superación de las narrativas que impulsaron al belicismo es *conditio sine qua non* para lograr la paz: “la clave de las nuevas guerras, paradójicamente, no está en ganar la guerra sino en ganar la paz lo que equivale a liquidar las narraciones [...] Mantener vivas esas narraciones es mantener las ascuas y permitir que el tiempo vaya depositando sobre ellas ingentes cantidades de material fungible”.¹⁰¹⁰

La narrativa no es sino el proceso por el que se cuentan historias, en base a ciertos eventos, alguno de ellos reales y otros inventados o imaginados.¹⁰¹¹ La narrativa es casi siempre ideológica y responde a una necesidad: la de justificar una idea y su posterior difusión. De este modo, la narrativa se configura inicialmente como el “cómo” y, conforme se va transformando, se convierte en el “qué”. Si bien no es del todo exacta, la narrativa aporta cierta racionalidad y legitimidad al discurso. Para ello, “las narraciones

Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectiva de mejora. Cuadernos de Estrategia nº 172. Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio. Madrid, p. 182.

¹⁰⁰⁹ GLUCKSMANN, André (1969). *El discurso de la guerra*. Barcelona: Anagrama, p. 79.

¹⁰¹⁰ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2012). “La imagen y la construcción de narrativas en los conflictos”. *Documento de opinión nº 07/2012*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 12. Disponible en: http://www.ieee.es/en/Galerias/.../DIEEE007-2012_GuerraAsimetrica_FA.pdf (acceso el 13 de marzo de 2012).

¹⁰¹¹ Así, para el jefe de *Public Affairs* del NRDC-ESP, teniente coronel Alfredo Campo, la narrativa “sería más fácil de entender si lo tradujéramos como “el discurso oficial” [...] Se trata de una exposición breve y concisa de los motivos que nos llevan a poner en marcha una operación, el contexto en el que se desarrolla y los objetivos que se persiguen”. Entrevista realizada el 26 de junio de 2015.

cuentan con la facultad de reinterpretarse a sí mismas, de adaptarse a la realidad y al cambio presentándolo como natural”.¹⁰¹²

11.1. Narrativa y discurso

La comunicación, junto con la historia, es uno de los vehículos de mayor penetración en el tejido social de los pueblos, ya sea como elemento de cohesión o de separación. Todos los pueblos tienen historias propias de su pasado, transmitidas de generación en generación, y de su presente que, en ocasiones, se convierten en narrativas. Estas historias se van añadiendo de ciertas dosis de mito, heroísmo o sufrimiento. En este contexto, la narrativa será fundamental para llegar a influir en la política cultural; la narrativa es el único medio que posee el ser humano para presentar una misma realidad desde diferentes puntos de vista.

El discurso abarca desde lo racional hasta lo irracional, ya que su objetivo último es el de influir en las percepciones, que pueden ser racionales o no. Para Glucksmann, el discurso es de vital importancia:

“Ninguna guerra clásica termina con el exterminio total de los combatientes, toda prueba de fuerza se dobla de una prueba de significación: el combate cesa cuando ya no significa nada para uno de los adversarios; el derrotado descubre entonces razones para rendirse; el combatiente está vencido cuando está convencido. El campo de batalla se reduce a un choque de discursos en que el mejor discurso gana”.¹⁰¹³

Los discursos se confeccionan utilizando imágenes, palabras o silencios, para presentar las ideas que se quieren transmitir de la mejor manera para, de este modo, definir la

¹⁰¹² AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2012). Op. cit., p. 11.

¹⁰¹³ GLUCKSMANN, André (1969). Op.cit., p. 82.

estructura del conflicto. El uso del lenguaje construye el discurso, que da lugar a las narraciones, convirtiéndose en el hilo conductor de los conflictos. Así:

“Palabra, imagen y silencio sirven pues para informar, explicar, engañar, amedrentar, cambiar, amenazar, influir, controlar, motivar, chantajear, ocultar, ganar o doblegar voluntades, persuadir al resto de actores, en un entramado de relaciones establecidas con anterioridad, durante o con posterioridad al conflicto armado entre las partes, dotándolo así de una nueva dimensión que se superpone a las ya existentes”.¹⁰¹⁴

Como hemos venido señalando hasta el momento, la importancia que adquiere hoy en día la comunicación está fuera de toda duda; de hecho, una victoria militar en el campo de batalla es estéril si no va acompañada de la consiguiente batalla en el campo mediático, con el consiguiente “apuntalamiento” en el ámbito de las percepciones. La comunicación debe ser bidireccional y diseñarse para influir en las percepciones, condición indispensable para ganar la batalla de los corazones y las mentes. Así, la batalla retórica parece ser la más decisiva en los conflictos contemporáneos. De ahí, que se deban dedicar los recursos necesarios para la formación y el desarrollo de los discursos. La comunicación y la narrativa están relacionadas estrechamente a un juego de equilibrios, de “dar y recibir”.¹⁰¹⁵ Junto a las palabras que configuran los discursos y las narrativas, otro elemento, tal vez de mayor importancia, es el silencio. Lo más importante, en este sentido, de las narrativas es “lo que no incluyen, lo que ignoran, lo

¹⁰¹⁴ HERNÁNDEZ GARCÍA, Luis (2010). “Choque de retóricas: la dimensión discursiva de los conflictos”. *Revista Ejército*, nº 837, extraordinario diciembre, p. 88.

¹⁰¹⁵ En inglés, se conoce por la expresión *push and pool* y viene a recoger el principio de oportunidad de la información: todo el esfuerzo realizado en presentar y suministrar información (*push*) queda totalmente sin valor cuando hay un deseo social de obtenerla (*pool*) y no se le da con la rapidez necesaria. En GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José (2015). *Op. cit.*, p. 182.

que descartan, pues es ahí, en su debilidad, donde se encuentra su vulnerabilidad, su fragilidad y su formar de combatirla”.¹⁰¹⁶

A diferencia de lo que ocurre con las imágenes, que persisten en el tiempo y recrean el momento para incrementar sus efectos, las narrativas utilizan el límite temporal para excluir lo que no interesa, eligen su comienzo y final. A veces, el silencio forma parte del discurso que se quiere transmitir; lo que no se cuenta, también forma parte de la narrativa.¹⁰¹⁷

11.1.1. Análisis crítico del discurso

La comunicación estratégica es un instrumento de poder y debería analizarse como tal. De ser así, estaría próximo al contexto de los estudios del discurso. Según van Dijk, el punto de partida para este tipo de análisis se reduciría a reconocer el poder y el dominio,¹⁰¹⁸ para quien el análisis crítico del discurso no es un método, sino más bien trata del abuso de poder discursivo y sus consecuencias. Para el autor, “algunos estudiosos del discurso suelen estar interesados en el modo en que el discurso (re)produce la dominación social, es decir, el abuso de poder de un grupo sobre el resto, y cómo los grupos dominados pueden resistirse a tal abuso discursivamente”.¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁶ PÉREZ NÚÑEZ, Pedro Antonio (2012). “La paz y el fin de las narrativas”. En CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2012). *Nuevas Guerras, Nuevas Paces*. Monografías del CESEDEN nº 131. Madrid: Ministerio de Defensa, p. 57.

¹⁰¹⁷ Los silencios de los discursos nunca han sido fáciles de interpretar. De ahí, que la falta de referencias fiables sea lo que haga prácticamente imposible conocer el verdadero alcance o la intencionalidad de estas omisiones narrativas; son precisamente estos silencios u omisiones en el discurso los que contribuyen a la configuración de las narrativas y, con ellas, a la configuración de las percepciones de las audiencias.

¹⁰¹⁸ VAN DIJK, Teun A. (2009). “Critical Discourse Studies: A Sociocognitive Approach”. En WODAK, Ruth; MEYER, Michael (eds.). *Methods of Critical Discourse Analysis*. 2ª edición. Londres: Sage, pp. 1-33.

¹⁰¹⁹ VAN DIJK, Teun A. (1993). “Principles of critical discourse analysis”. *Discourse & Society*, vol. 4, nº 2, pp. 249-283, p. 252. Disponible en: <http://discourses.org/OldArticles/Principles%20of%20critical%20discourse%20analysis.pdf> (acceso el 16 de diciembre de 2013).

El mundo militar no tiene una definida tradición de investigación multidisciplinar, sino que más bien parece como un género dentro de las relaciones internacionales, donde adquieren valor los paradigmas de las ciencias sociales; es un escenario que invita al análisis de los discursos políticos e ideológicos – entendidos como comunicación estratégica – cuyo propósito es persuadir para conseguir los objetivos establecidos por el poder político, en definitiva, servir al poder. Por ello, dado que la comunicación estratégica es un modelo de comunicación y establece diferentes discursos, no se puede analizar el alcance militar de manera aislada.

Donde la doctrina militar normalmente habla de influencia, van Dijk diferencia entre manipulación y persuasión, para quien la manipulación es la “influencia ilegítima” utilizada para servir a los intereses de quien manipula, en detrimento de los intereses de los manipulados, mientras que entiende la persuasión como los intentos legítimos de ofrecer o proporcionar información, dejando la decisión última de aceptar o rechazar la misma por las audiencias a quienes va dirigida.¹⁰²⁰ En este contexto, lo que hace a la manipulación ilegítima es que viola las normas sociales.

No obstante, en algunas ocasiones, el término “discurso” se ha utilizado como sinónimo de narrativa, entendiendo ésta como un documento, texto o imágenes más allá del conjunto de relaciones que participan en el proceso de comunicación, entre las que se incluyen las de comunicarse con las personas.¹⁰²¹ A pesar de ello, las narrativas vienen a ser una selección de discursos. Los sistemas de creencias, así como los valores

¹⁰²⁰ VAN DIJK, Teun A. (2008). *Discourse and Power*. New York: Palgrave Macmillan, p. 212.

¹⁰²¹ “No podemos responder a la pregunta de qué es un discurso, salvo en términos de las relaciones ‘internas’ y ‘externas’ con otros. El discurso no es una entidad que podamos definir independientemente: solo llegamos a su comprensión por el análisis de un conjunto de relaciones. Dicho esto, el discurso pone de manifiesto que las relaciones complejas constituyen la vida social”. FAIRCLOUGH, N. (2010). *Critical Discourse Analysis: The critical study of language*. 2ª edición. Londres: Longman, p. 3.

emocionales y cognitivos, están profundamente arraigados en el individuo y su cultura, lo que hace que perduren y contribuyan a la preservación del *status quo*.¹⁰²²

Dentro de la comunicación estratégica, un concepto que cobra relevancia es el de acción, ya que la comunicación estratégica, según Murphy, se caracteriza por un 80% de acción y un 20% de palabras.¹⁰²³ Además, uno de los principios básicos de la comunicación estratégica es la sincronización de las acciones y las palabras. Es más, la comunicación estratégica determina y configura los temas discursivos y los mensajes como el modelo de la “batalla de las narrativas” para, posteriormente, diseñar los métodos que alineen los discursos y los comportamientos para evitar la brecha existente entre las acciones y las palabras.¹⁰²⁴ Es decir, la comunicación estratégica sería un modelo de comunicación en el que el proceso de comunicación va del discurso a la acción física.

11.2. Narrativa y conflicto

Narrativa y conflicto son dos términos aparentes sin relación alguna, pero las características del conflicto del siglo XXI¹⁰²⁵ han hecho que confluyan hasta “ir de la mano” inseparablemente, siendo la condición de fenómeno social de ambos el catalizador de esta fusión. Es más, la polarización de las relaciones sociales es uno de

¹⁰²² WODAK, Ruth (2006). “Mediation between discourse and society: assessing cognitive approaches in CDA”. *Discourse Studies*. Vol. 8, nº 1, pp. 179-190. Disponible en: <http://www.ling.lancs.ac.uk/staff/wodak/papers/wodak2006discstudies.pdf> (acceso el 16 de diciembre de 2013).

¹⁰²³ MURPHY, Dennis M. (2008). “The Trouble with Strategic Communication(s)”. *Center for Strategic Leadership. Issue Paper, vol. 2-08, Carlisle: U.S. Army War College*. Disponible en: [http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf) (acceso el 31 de mayo de 2013).

¹⁰²⁴ En inglés, está ampliamente difundida la expresión “*say-do gap*”, que vendría a ser algo equivalente al refrán español “del dicho al hecho...”.

¹⁰²⁵ El conflicto del siglo XXI, con carácter general, se caracteriza porque tiene un marcado carácter asimétrico; sus raíces provienen, fundamentalmente, de problemas económicos, sociales y culturales; es de muy larga duración; se concreta en las llamadas guerras de baja y media intensidad; suele desarrollarse en Estados fallidos, pero cuyas consecuencias alcanzan dimensiones transnacionales; los actores implicados suelen tener vínculos con el crimen organizado transnacional; la población civil es el sujeto pasivo que más sufre las consecuencias, entre otros.

los efectos más devastadores que devienen del conflicto armado. Así, tal y como señala Hernández García, el discurso es una herramienta muy efectiva en los procesos de radicalización:

“Quizá, la influencia del relato sobre las percepciones individuales sea uno de los pocos elementos comunes en la extensa casuística de la evolución humana hacia posiciones radicales, extremistas o fundamentalistas. La violencia, a la vez esencia y razón de ser de los conflictos, se encuentra al final de un proceso que comienza con la exclusión y continúa con la intolerancia”.¹⁰²⁶

Globalización y asimetría son los dos términos más utilizados para referirse al conflicto armado actual, en el que los avances tecnológicos, los intereses económicos y los cambios sociales, al estar en un mundo interconectado, han hecho posible que diferentes grupos y sociedades se pongan en contacto para velar por intereses comunes.

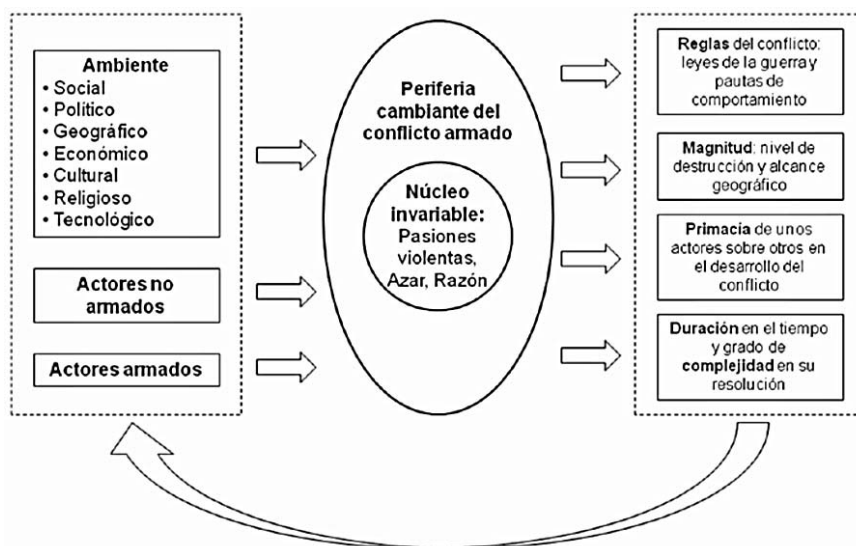


Figura 40. Elementos que intervienen en el conflicto armado.¹⁰²⁷

¹⁰²⁶ HERNÁNDEZ GARCÍA, Luis (2010). Op. cit., p. 86.

¹⁰²⁷ EJÉRCITO DE TIERRA (2011). *Publicación doctrinal PD1-001. Empleo de las Fuerzas Terrestres*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 2-3.

Lo paradójico es que el conflicto se ha convertido en un duelo de narrativas. Ahora, adquiere especial relevancia lograr ganar la batalla de las narrativas, un objetivo ignorado hasta el momento o que no era tenido en cuenta en el planeamiento de las operaciones militares, ya que es importante en el ámbito político al proporcionar racionalidad y legitimidad a las acciones. Del mismo modo, conviene reseñar que sin ideología no hay narrativa, pues la ideología impregna cualquier aspecto social: pensamiento, actitud, comportamiento o la forma de interpretar la realidad. Así, la ideología es narrativa y la narrativa es ideológica. Para Aznar, “los conflictos asimétricos son discursivos ideológica e instrumentalmente, puesto que acción, mensaje y causa están interrelacionados”.¹⁰²⁸

Para ello, al menos sería indispensable desarrollar una estrategia de comunicación, diseñada al más alto nivel posible, para echar por tierra cualquier discurso del adversario que limite, dificulte o impida alcanzar nuestros objetivos. En este contexto, una de las formas más habituales de combatir la narrativa del adversario es con el empleo de la “contranarrativa”, que consiste en desmontar el mito sobre el que se fundamenta o crear uno alternativo. Para ello, ha de tenerse en cuenta las características culturales de la audiencia objetivo sobre la que se construirá, de tal forma que sea capaz de evidenciar las incongruencias e incoherencias de la narrativa adversaria, reforzando al mismo tiempo la nuestra. Tal y como dice Aznar:

“El lenguaje se utiliza para confundir a los enemigos, reunir y motivar a los amigos y ganar el apoyo de los espectadores vacilantes. Pero el lenguaje dirige o mal dirige los esfuerzos militares; su retórica afecta a la estrategia

¹⁰²⁸ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2011). *Entender la guerra en el siglo XXI*. Madrid: Complutense, p. 172.

en la medida en que enmascara el tipo de conflicto y dificulta la aplicación de las medidas más convenientes”.¹⁰²⁹

No cabe duda de que toda narrativa modela y conforma el conflicto, pero no menos importante es el hecho de que el conflicto influye y condiciona la narrativa. Para hacer extensivo el conflicto a la totalidad de una sociedad, es imprescindible que la narrativa se canalice de forma correcta para influir en los comportamientos y actitudes de las audiencias objetivo. De este modo, según Morales, “la narrativa se convierte en la cadena de transmisión de la voluntad de las élites gobernantes o dominantes hacia sus sociedades o bases sociales”.¹⁰³⁰ Así, el discurso narrativo se emplea como herramienta o argumento de persuasión política. De los diferentes modelos teóricos que pretenden explicar la realidad de los conflictos, según Morales, todos convergen en dos puntos importantes.¹⁰³¹

- No existe un paradigma que explique el comportamiento de los actores de la comunicación si no se percibe una explicación clara del conflicto a nivel político.
- Los Estados se enfrentan a retos en la gestión de la información, que requerirán de estrategias bien diseñadas.

En cualquier caso, a la hora de analizar los conflictos asimétricos, desde el punto de vista de la narrativa, destacan tres aspectos: su presumible perdurabilidad en el tiempo (más allá de los 15-20 años), su relación intrínseca con la importancia de las narrativas y la diversidad de actores involucrados en el conflicto, dificultando su resolución y aumentando la complejidad de las interrelaciones entre ellos. No obstante, para poner

¹⁰²⁹ Ibid., p. 49.

¹⁰³⁰ MORALES MORILLAS, Carlos (2013). *Las narrativas como espacios claves de los conflictos del siglo XXI*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, p. 7.

¹⁰³¹ Ibid., p. 11.

fin a los conflictos, sobre todo los de carácter asimétrico, hay que actuar sobre las causas polemológicas profundas de los mismos, cuya responsabilidad recae en el sistema internacional:¹⁰³²

“La clave está, por tanto, en identificar la narrativa, estudiarla, analizarla, y determinar si es un problema de fondo, una causa profunda. Pues si lo es, la resolución definitiva del conflicto deberá, inexorablemente, combatir y derrotar esa narrativa. De lo contrario, ésta permanecerá latente, dispuesta para aportar la chispa que prenda fuego nuevamente al conflicto”.¹⁰³³

Debido a la creciente importancia de “lo mediático” en los conflictos, el nivel político y estratégico (también militar) han mostrado su interés por controlar e integrar en su estrategia el entorno de la información en el conflicto. Los Estados se sirven de la diplomacia pública para situarse en el escenario internacional y participar en el juego de percepciones donde la narrativas se utiliza como herramienta persuasiva, frente a los insurgentes que han sabido integrar perfectamente violencia y narrativa como estrategia. Tal y como afirma Hernández, “las sociedades democráticas deben diseñar una adecuada estrategia que les permita influir sobre las percepciones de las diferentes opiniones públicas, con el fin de atraer sus voluntades, apoyo y comprensión”.¹⁰³⁴

La siguiente tabla muestra las relaciones discursivas de los actores que forman parte del entorno de la información en los conflictos:

¹⁰³² “La construcción de narrativas de los conflictos asimétricos que integren el agravio a la economía política de la guerra, que superen la visión clásica de seguridad estatal para convertirse en políticas que entiendan que la guerra y sus desastres son la punta del iceberg de procesos de transformación social profundos, que no pueden ser ignorados para ser tratados como amenazas de seguridad, sino que requieren de la reconstrucción de las estructuras y de los consensos sociales, y especialmente de la responsabilidad de todos los actores nacionales y del sistema internacional”. *Ibíd.*, p. 19.

¹⁰³³ PÉREZ NÚÑEZ, Pedro Antonio (2012). *Op. cit.*, p. 46.

¹⁰³⁴ HERNÁNDEZ GARCÍA, Luis (2010). *Op. cit.*, p. 94.

ACTOR	MEDIO	MODO	OBJETIVO	DESTINATARIO	TIEMPO
Gobiernos y OI	Relaciones diplomáticas, MCS	Dialéctica, <i>soft power</i> , diplomacia pública, retórica, propaganda, discurso apaciguador, censura	Ganar voluntades, motivar, lograr la catarsis popular, ganar la “batalla de las narrativas”	Resto de actores, incluyendo otros gobiernos y OI	Todo el espectro, desde antes del conflicto a la finalización del post-conflicto
ONG	MCS, boca a boca, internet	Discurso moral	Objetivos de las ONG, recabar apoyos y ayudas	Población, opinión pública y gobiernos	Post-conflicto
Terrorismo, insurgencia	MCS, internet, boca a boca, centros sociales y de culto	Mensaje corto y repetido, alegorías y símiles, imágenes impactantes, impugnación	Atemorizar, controlar, chantajear, doblegar o ganar voluntades, motivar a sus bases sociales	Población, bases sociales, opiniones públicas, gobiernos y OI	Conflicto y post-conflicto
Crimen organizado	Silencio	Acciones criminales	Intereses económicos	Población	Todo el espectro
Población local, bases sociales	Boca a boca, MCA	Transmisión de hechos cotidianos	Comunicar situaciones y modificar comportamientos	Resto de población	Conflicto y post-conflicto
Lobbies	MC, boca a boca	Discurso manipulador	Intereses particulares	Gobiernos y OI	Todo el espectro
Opinión pública	Elecciones, manifestación, encuestas, internet, MCA	Expresión opiniones	Decidir sobre las acciones del Estado	Gobiernos y OI	Todo el espectro
MCS	MCS	Opinión, imágenes impactantes, mensaje corto y repetido, transmisión de información técnica	Incrementar audiencias y crear corrientes de opinión	Gobiernos y OI, opiniones públicas	Todo el espectro
Multinacionales	MCS	Comunicación empresarial externa e interna	Beneficio empresarial	Población, gobiernos y OI	Todo el espectro
Empresas privadas militares	Silencio	---	Beneficio empresarial	Población, opiniones públicas (silencio)	Conflicto y post-conflicto

Tabla 33. Relaciones discursivas en el conflicto.¹⁰³⁵

¹⁰³⁵ Ibid., p. 89.

11.3. El desarrollo de las narrativas en las operaciones de coalición

La narrativa, como ya sabemos, es crucial en la comunicación estratégica, la cual debería estar integrada en el planeamiento operacional y la actividad táctica. Así, en el nivel estratégico, las naciones contribuyentes, mediante su correspondiente equipo de StratCom, deberían proporcionar al jefe de la fuerza conjunta una narrativa para la comunicación estratégica, de manera consensuada, que incluyera también los objetivos.

En el nivel operacional, la narrativa informará del diseño de la campaña operacional decidida por el jefe de la fuerza operativa. Finalmente, en el nivel táctico, se hará uso de todas las herramientas del entorno de la información, a disposición del jefe de la fuerza durante la campaña, para lograr los cambios de actitud o comportamiento deseados y hacer seguimiento de las acciones y sus efectos para ajustarlas, si es necesario, al plan establecido.

Si bien los elementos que componen la comunicación estratégica difieren según la nación u organización que la defina, de lo que no cabe ninguna duda es que, en el ámbito militar, incluye todas aquellas disciplinas con capacidad de influir en los comportamientos de las audiencias objetivo. Así, al menos StratCom constará de alguno de los siguientes elementos: diplomacia pública, diplomacia de defensa (agregados de defensa), *public affairs* (también en el ámbito militar), operaciones de información, operaciones psicológicas, coordinación cívico-militar y asesores políticos.

Como hemos venido describiendo en este capítulo, las narrativas son algo más que simple historias. Una narrativa es la expresión estructurada de una historia temática sobre la razón de ser, la intencionalidad y los objetivos (el porqué) de una organización o coalición; refleja la visión y la estrategia de la misma, y como guión, dirige las actividades de la misión (el cómo). Las narrativas describen el propósito y los logros de

la coalición, contribuyendo a la unidad de sus integrantes y facilitando su continuo proceso de transformación.

Así pues, la narrativa de la coalición debe ser la base de todos los esfuerzos de comunicación, al convertirse en el elemento fundamental de la estrategia de información de la coalición.¹⁰³⁶

Para ello, el proceso de desarrollo de la narrativa consta de cuatro fases: en primer lugar, el contexto situacional se facilita a un equipo de expertos analistas para dirigir el análisis del entorno de la información; a continuación, la información obtenida tras este análisis se utiliza para identificar los diferentes actores implicados en la crisis, que debe servir de referencia para la coalición; posteriormente, se analizan las partes interesadas, por su motivación e interés particular, con la finalidad de asociar roles específicos a cada una de ellas; y, en última instancia, se definen un determinado número de preguntas que contribuirán a redactar la narrativa. Basándose en el análisis del entorno de la información, guiándose por estas preguntas, y siguiendo el modelo del arco narrativo, se formula la narrativa, que se define como:

“Declaración escrita, concisa y de carácter general, del propósito y la situación de una organización, que bien puede convertirse en el elemento principal de las directivas de planeamiento estratégico o bien utilizarse para apoyar la creación de historias individuales que sintonicen con determinadas audiencias para reforzar la cohesión de la organización”.¹⁰³⁷

¹⁰³⁶ MULTINATIONAL INTEROPERABILITY COUNCIL (2015). *Military Contribution to Strategic Communication*. Coalition Building Guide, vol. III.15, version 1.1, 9 de enero. Washington, D.C., p. 17. Del mismo modo, el coronel Sanz coincide en esta idea al afirmar que “la narrativa se construye como elemento fundamental de StratCom, integrando las operaciones militares decididas, con la misión y el fin deseado, con la narrativa superior”. Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

¹⁰³⁷ Normalmente, la narrativa se escribe como texto, de forma concisa, preferiblemente en un solo párrafo de no más de 200 palabras. Del mismo modo, es fundamental que las narrativas se aprueben al

De este modo, la narrativa sirve de guía para el planeamiento militar de la coalición y del diseño de la campaña operacional.¹⁰³⁸ Ello viene a poner de manifiesto lo que se conoce como “operaciones lideradas por la narrativa” – una cuestión de enlazar lo que se dice a nivel político y lo que se hace militarmente en el teatro de operaciones – y que Nissen define como:

“Análisis, planeamiento y ejecución de las operaciones basadas en una narrativa estratégica con la finalidad de crear un claro vínculo entre el diseño de la campaña y su intencionalidad estratégica para asegurar que las palabras del nivel político se corresponden con las acciones imágenes y palabras de la fuerza conjunta”.¹⁰³⁹

En operaciones, hay que distinguir entre las “narrativas locales” y las “narrativas estratégicas”. A priori, las dos deberían estar estrechamente conectadas, pero mientras que las narrativas estratégicas están dirigidas desde el nivel político, su puesta en práctica con el despliegue de una fuerza militar en el teatro de operaciones está enfocada al análisis de las audiencias objetivo y al análisis de las narrativas locales.¹⁰⁴⁰

11.3.1. El marco guía de la narrativa

El marco guía o *framework* de la narrativa es una directriz estructural para describir y analizar la (potencial) participación de una coalición para dar respuesta a un

más alto nivel para lograr su permanencia bien de forma individual o como parte de una estrategia de información. *Ibid.*, p. 18.

¹⁰³⁸ Para el coronel Urteaga, “cuando se han definido unas narrativas y mensajes en concreto, hay que analizar qué tipo de acciones militares (en función de los medios a emplear y los efectos que se producen) son las más apropiadas para emitir ese mensaje, qué momento de la operación es el más idóneo para emitirlo y cómo contribuyen al logro de los objetivos”. Entrevista realizada el 12 de agosto de 2015.

Por su parte, el coronel Sanz afirma que “las narrativas no pueden tener otros principios que no sean los que avalan la sociedad a la que sirven [...] A partir de ellos, se construyen las narrativas caso por caso. Dependiendo de las circunstancias que provocan la actuación y el fin deseado, la narrativa será distinta, pero siempre estará sustentada en dichos principios”. Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

¹⁰³⁹ NISSEN, Thomas E. (2013). “Narrative Led Operations”. *Militaert Tidsskrift*, vol. 141, nº 4, p. 75.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, p. 71.

problema.¹⁰⁴¹ Básicamente, consta de tres partes claramente diferenciadas: el contexto de la situación, el escenario narrativo y el guión narrativo.¹⁰⁴²

El contexto situacional analiza los antecedentes y el contexto de una posible participación de la coalición; anticipa el propósito, el objetivo y el alcance de la misión de la coalición, así como la situación final deseada, con lo que proporciona una visión general de la situación de la crisis y las raíces de la misma. El escenario o panorama narrativo (*narrative landscape*) es una metáfora para describir la compleja formación de narrativas existentes dentro de un escenario mediatizado, político, económico y social; presenta los resultados del análisis del entorno de la información, con atención específica a las narrativas de los principales actores o partes interesadas, ya que para establecer la narrativa de la coalición es muy importante comprender la cultura, la historia y el desarrollo de la situación presente.

DESCRIPCIÓN DEL CONFLICTO							
Grupos	Deseo y motivación	Resultado satisfactorio individual	Mitos, leyendas, caracteres, símbolos, historias	Realidad y otros hechos	Tono y lenguaje medios propios	Tono y lenguaje medios locales	Resultado general aceptable
Socios coalición							
Partes en conflicto							
Población local							
Otras partes							

Tabla 34. Modelo de panorama narrativo.¹⁰⁴³

¹⁰⁴¹ En este contexto, para el coronel Sanz, “la comunicación estratégica es una forma de entender lo que hacemos, en la que los hechos y las palabras de todos los que intervenimos transmiten el mismo mensaje. La narrativa debe reflejar ese mensaje y se debe adaptar en cada nivel [...] Pero para conseguir StratCom, las narrativas deben anidar una dentro de la de ámbito superior, nunca diferir o ir en contra de sus parámetros subsecuentes transmitidos en el *framework* o los anexos del plan u orden de operaciones”. Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

¹⁰⁴² Cada una de estas partes se dividen, a su vez, en una serie de pasos para definir el propósito (por qué debe hacerse), la información de entrada (qué información debe utilizarse o ser tenida en consideración), el procedimiento (qué actividades son necesarias), la implicación (quién necesita contribuir), los resultados (qué productos se distribuirán) y las herramientas (qué instrumentos se usarán). En MULTINATIONAL INTEROPERABILITY COUNCIL (2015). Op. cit., p. 21.

El guión narrativo (*narrative script*) es una descripción colectiva de los diferentes actores, sus antecedentes y su posición dentro del resultado general aceptable; establece las funciones que la coalición desea que cada actor desarrolle y el comportamiento que de ellos espera para conseguir el fin deseado, en otras palabras, define cómo las responsabilidades de cada uno de ellos contribuyen a lograr los objetivos.

Una vez que se ha definido el *framework* de la narrativa, se procede a redactar la narrativa de alcance global (*comprehensive*), teniendo en cuenta las diferentes perspectivas de cada una de las naciones que participan en la coalición

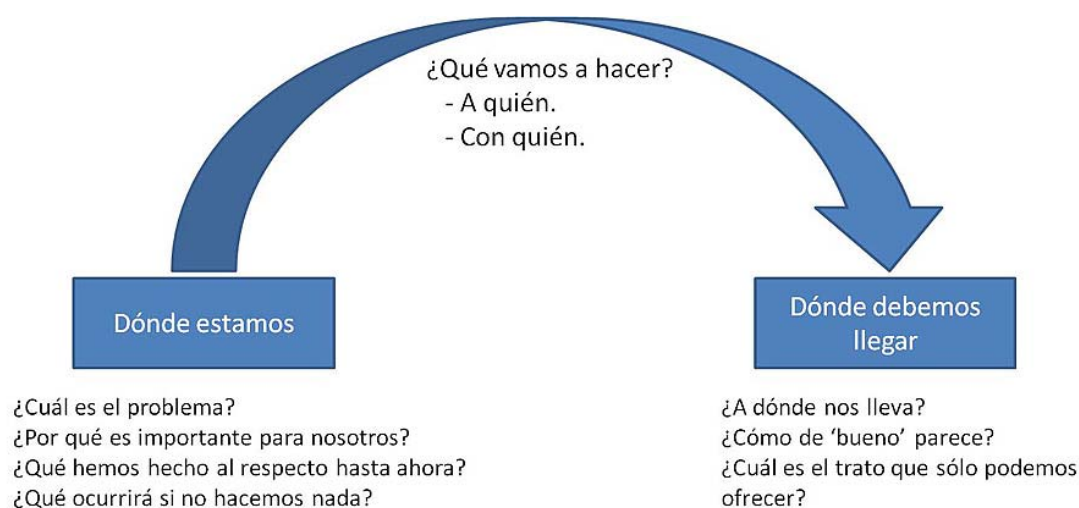


Figura 41. Modelo del guión de la narrativa.¹⁰⁴⁴

11.4. Las narrativas estratégicas

El concepto de narrativa estratégica comenzó a utilizarse en las disciplinas de relaciones internacionales y comunicación en 2007. Según Roselle, Miskimmon y O'Loughlin, las narrativas estratégicas son el *soft power* del siglo XXI.¹⁰⁴⁵ Las grandes potencias hacen uso de las narrativas estratégicas para establecer y mantener su influencia en el sistema

¹⁰⁴³ Ibid., p. 24.

¹⁰⁴⁴ Traducción propia. NATO (2015). Op. cit., p. C-1.

¹⁰⁴⁵ ROSELLE, Laura; MISKIMMON, Alister; O'LOUGHLIN, Ben (2014). "Strategic narrative: A new means to understand soft power". *Media, War & Conflict*, vol. 7, nº 1, p. 71. SAGE Publications. Disponible en: <http://mwc.sagepub.com/content/7/1/70.full.pdf> (acceso el 15 de diciembre de 2014).

internacional y para conformarlo.¹⁰⁴⁶ Así, las narrativas estratégicas son fundamentales para la política exterior, incluyendo la definición de las agendas políticas, la formación de posibles coaliciones y la legitimidad de las políticas adoptadas. Las narrativas estratégicas arrancan de un punto de partida similar al de Nye en 1990, al preguntarse qué medios y métodos de persuasión e influencia son los más probables de utilizarse y bajo qué condiciones, poniendo su atención en la comunicación e interacción entre los actores.

De hecho, Nye ha argumentado recientemente que las relaciones internacionales se han convertido en un asunto de “aquéllos cuyas historias son las que ganan”,¹⁰⁴⁷ si bien a menudo también se refiere al papel de la narrativa en las relaciones internacionales.¹⁰⁴⁸ Sin embargo, a diferencia de lo que harán otros autores, tales como Miskimmon, O’Loughlin, Roselle o Steele, Nye no explora la naturaleza de las narrativas ni tampoco intenta explicar cómo las narrativas llegan a ser persuasivas para las audiencias objetivo. Para Freedman, las narrativas “se diseñan con la intención de estructurar la respuesta de otros para desarrollar nuevas historias”, de tal modo que la dimensión cognitiva trabaja paralelamente a la dimensión normativa.¹⁰⁴⁹ En otras palabras, las narrativas estratégicas sirven para influir en el comportamiento de otros, son una

¹⁰⁴⁶ El análisis de Manuel Castells ayuda a comprender que la comunicación ha cambiado el modo de ejercer el poder y cómo funciona éste, al estudiar cómo los actores políticos proyectan las narrativas para conseguir sus objetivos. Según Miskimmon, O’Loughlin y Roselle, las narrativas ayudan a comprender la dinámica de las relaciones internacionales, por tres motivos principales: en primer lugar, porque las narrativas son importantes para las relaciones humanas, ya que definen nuestro mundo y constriñen nuestro comportamiento; en segundo lugar, porque los actores políticos intentan usar las narrativas estratégicamente; y, en tercer lugar, porque nuestro entorno de comunicación afecta fundamentalmente a cómo las narrativas son difundidas y cuáles son sus efectos. En MISKIMMON, Alister; O’LOUGHLIN, Ben; ROSELLE, Laura (2013). *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*. New York: Routledge, p. 1.

¹⁰⁴⁷ NYE, Joseph S. (2013). *Soft Power and the UK’s Influence*. Transcripción de la sesión nº 10 en la House of Lords, oída en público, preguntas 176-186, 15 de octubre de 2013, p. 3. Disponible en: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/soft-power-uk-influence/uc151013Ev10.pdf> (acceso el 2 de marzo de 2014).

¹⁰⁴⁸ En NYE, Joseph S. (2008). *The Power to Lead: Soft, Hard and Smart Power*. New York: Oxford University Press, y NYE, Joseph S. (2011). *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

¹⁰⁴⁹ FREEDMAN, Lawrence (2006). “Networks, Culture and Narratives”. *The Transformation of Strategic Affairs*. Adelphi Papers Series, vol. 45, nº 379, p. 22. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/05679320600661640> (acceso el 5 de octubre de 2011).

herramienta con la que los Estados pueden articular sus intereses, valores y aspiraciones en el sistema internacional.¹⁰⁵⁰

Debido al cambio en el sistema internacional y el impacto de las nuevas tecnologías en los medios de comunicación, Antoniadès, Miskimmon y O’Loughlin sugieren investigar el poder de las grandes potencias basándose en el concepto de las narrativas estratégicas, para quienes son “representaciones de una secuencia de eventos e identidades, una herramienta de comunicación con la que las élites políticas intentan dar determinado significado al pasado, presente y futuro para lograr los objetivos políticos”.¹⁰⁵¹



Figura 42. Entender la narrativa estratégica.

¹⁰⁵⁰ ANTONIADES, Andreas; MISKIMMON, Alister; O’LOUGHLIN, Ben (2010). *Great Power Politics and Strategic Narratives*. Working Paper, nº 7. The Centre for Global Political Economy. Brighton: University of Sussex, p. 3. Disponible en: <http://www.sussex.ac.uk/cgpe/documents/cgpe-wp07-antonιάdes-miskimmon-oloughlin.pdf> (acceso el 5 de junio de 2012).

¹⁰⁵¹ MISKIMMON, Alister; O’LOUGHLIN, Ben; ROSELLE, Laura (2013). *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*. New York: Routledge, p. 5.

Las narrativas estratégicas conectan el concepto de *smart power*, ya que el uso de la fuerza militar puede entenderse como parte de la proyección de la narrativa de un Estado. Las narrativas pueden ser un recurso de poder, estableciendo la posición de cualquier Estado en el mundo o cómo funcionan las relaciones internacionales. Según Miskimmon, para comprender las relaciones internacionales hay que distinguir tres niveles en las narrativas, inextricablemente conectados: en primer lugar, las narrativas del sistema internacional, que describen cómo está estructurado el mundo, quiénes son los actores y cómo funciona el sistema; en segundo lugar, las narrativas nacionales, que establecen cuál es el discurso o historia del Estado o nación, sus valores y objetivos; y, en tercer lugar, las cuestiones narrativas, que definen por qué se necesita determinada política y cómo se pondrá en práctica con garantías de éxito.¹⁰⁵² El análisis del papel de la narrativa en cada uno de estos niveles proporciona una mejor comprensión de cómo la comunicación, la persuasión y la influencia operan en los asuntos internacionales.



Figura 43. Niveles narrativos en las relaciones internacionales.

Así pues, las narrativas estratégicas son empleadas para lograr un cambio en el comportamiento, pero también para constituir la identidad de los actores y del sistema.

¹⁰⁵² ROSELLE, Laura et al. (2014). Op. cit., pp. 76-77. También en MISKIMMON, Alister et al. (2013). Op. cit., pp. 7-8.

Miskimmon, O'Loughlin y Roselle establecen cuatro aproximaciones a la persuasión en las relaciones internacionales, siguiendo las utilizadas por Steele en su estudio del discurso: racionalista, comunicativo, reflexivo y postestructuralista,¹⁰⁵³ de tal modo que los profesionales escojan las características que mejor se aproximen a su objeto de estudio en función de las preguntas e hipótesis planteadas.¹⁰⁵⁴

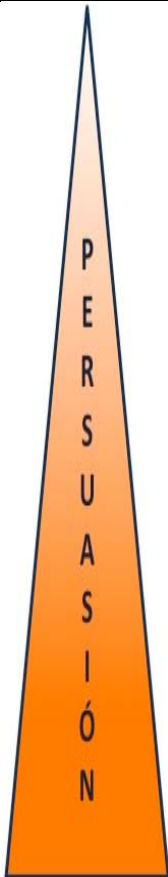
Espectro	Aproximación	Ontología de las RR.II.	Papel de la comunicación	Papel de la persuasión
	Racionalista	Interacciones de los actores con unas preferencias en una estructura de anarquía	Estratégico. Señales con intención de manipular impresiones	Secundario para los estímulos materiales (coerción, negociación), pero posible comprometiéndolo a otros a la acción a través de la retórica o produciendo un plan en los que los demás están dispuestos a comprometerse
	Comunicativa	Interacciones entre actores con identidades crean comprensiones intersubjetivas del sistema	Intercambio de reivindicaciones entre actores	Buenos argumentos pueden crear consenso y conformar cómo otros ven el mundo
	Reflexiva	Actores cuyas identidades están mutuamente implicadas y cuyas acciones generan respuestas entre los otros	Estratégico a veces cuando los actores dirigen las contradicciones en las identidades de los otros	Cambiar el comportamiento haciendo públicos sus fallos
	Postestructuralista	Discurso manifiesto en la práctica (relaciones poder-conocimiento)	Fundamental. Discursos estables definen lo que cuenta como válido. Los actores establecen el discurso.	Todos los actores nacen del discurso, pero los intereses pueden ser distintos, pudiendo resistirse

Tabla 35. Espectro de la persuasión.¹⁰⁵⁵

El análisis de las narrativas proporciona un modo para comprender el contexto global de los conflictos y las guerras; las narrativas son importantes porque presentan las causas

¹⁰⁵³ STEELE, Brent J. (2012). *Defacing Power*. Ann Arbor: Michigan University Press.

¹⁰⁵⁴ Los autores hablan de un constructivismo agencial: es constructivista, porque los actores experimentan y comprenden la anarquía, la jerarquía y el orden a través de filtros más que percibirlos directamente como una realidad sin “mediatizar” por las ideas y las experiencias anteriores; y, es agencial, porque las relaciones internacionales implican luchas que determinan las narrativas de los actores en el mundo. En MISKIMMON, Alister et al. (2013). Op. cit., pp. 108-109.

¹⁰⁵⁵ MISKIMMON, Alister et al. (2013). *Ibid.*, p.106. Traducción propia.

del conflicto, qué actores están a favor o en contra, y ofrecen posibles soluciones al conflicto.

Las narrativas estratégicas ponen su énfasis en el papel que desempeñan las narrativas dentro de la comunicación estratégica. De hecho, la mayoría de los debates existentes ponen como epicentro a la comunicación y la narrativa en el marco de la comunicación estratégica, las operaciones de información, las operaciones psicológicas y, en alguna ocasión, hasta *public affairs* para reducir la brecha existente entre las acciones y las palabras¹⁰⁵⁶ y, de este modo, poder ganar la “batalla de las narrativas”,¹⁰⁵⁷ donde el papel de la tecnología y los medios de comunicación es fundamental para coordinar y movilizar a las audiencias dispersas y, así, ganar el apoyo nacional e internacional de las tropas desplegadas en el teatro de operaciones para conseguir los objetivos tanto políticos como militares.¹⁰⁵⁸

¹⁰⁵⁶ En la extensa bibliografía existente en lengua inglesa se conoce como “*say-do gap*”.

¹⁰⁵⁷ La “batalla de las narrativas” se ha usado para referirse a los esfuerzos de las naciones, coaliciones, entidades o ideologías para definir el contexto de un conflicto de forma tal que influya en las audiencias principales para conseguir su apoyo para lograr los objetivos en todos los niveles. Se presupone que, en un escenario tan complejo como el que presentan los conflictos actuales, la batalla tiene lugar no solo en el plano físico del campo de batalla sino también en las dimensiones cognitiva, moral e incluso legal. Y son, precisamente estas dimensiones, que están estrechamente vinculadas, las que han de tener en cuenta las operaciones militares a la hora de modificar las percepciones, siendo coherentes con la narrativa estratégica, con sus acciones y palabras.

¹⁰⁵⁸ Así lo reconoce Zweibelson, al afirmar que “los medios de comunicación son decididamente neutrales en los conflictos, si bien sus narrativas ayudan a definir su resultado mucho más que cualquier arma poderosa”. En ZWEIBELSON, Ben (2011). “What’s your narrative and why? How the Media, the Military, and the World Struggles with Telling the “Real Story” in Afghanistan”. *Small Wars Journal*. 15 de octubre, p. 13. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/sites/default/files/882-zweibelson.pdf> (acceso el 12 de abril de 2013).

SEXTA PARTE
OPERACIONES MILITARES

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

1. INTRODUCCIÓN

Todo comunica. Pero toda comunicación dirigida con cierta intencionalidad hace más que el mero hecho de informar: educa, revela, restringe, puede provocar emociones fuertes... Lo más importante es que, como elemento nacional del poder, también influye y puede dirigir a la opinión pública en determinada dirección, puede modificar las relaciones internacionales o el resultado de las acciones militares, en función del apoyo o el rechazo obtenido de la población:

“Cuando la intencionalidad está ligada a un propósito estratégico, la información se convierte en una herramienta increíblemente poderosa para avanzar en la agenda nacional u operacional. Toda ausencia de intencionalidad estratégica puede convertirse en un arma peligrosa”.¹⁰⁵⁹

Mary K. Eder no tiene ninguna duda de que la comunicación estratégica no es solo una función de mando sino también una habilidad o destreza para gobernar muy utilizada por la diplomacia pública, especialmente en la lucha global por el dominio del espacio de batalla de la información.¹⁰⁶⁰ Waller, por su parte, va más allá al afirmar que:

“Las palabras e imágenes son las armas más poderosas en la guerra de las ideas. Usadas hábilmente, pueden servir muy bien a la causa; de no ser así, causarán inevitablemente daños colaterales [...] Mensajes eficaces requieren la comprensión, el desarrollo y el uso de las palabras adecuadas, no solo

¹⁰⁵⁹ EDER, Mari K. (2011). Op. cit., prefacio.

¹⁰⁶⁰ Ibíd., p. ix.

como se entienden en inglés, sino como las entienden el resto del mundo en diferentes contextos”.¹⁰⁶¹

Con la finalidad de no hacer uso de la fuerza, inherente en las operaciones ofensivas militares, las Fuerzas Armadas también cumplen las misiones que le son encomendadas mediante acciones de *soft power*. Ésta es la tendencia cada vez más habitual debido, en cierto modo, a las propias características de los escenarios en los que tienen que desarrollar su trabajo. De hecho, comienza a prestarse especial atención a las capacidades que cada nación dispone para influir en las audiencias extranjeras mediante diferentes tipos de comunicación: StratCom, diplomacia pública, diplomacia de defensa, operaciones de información (INFOOPS), entre otros.

Tal y como hemos visto, la comunicación estratégica constituye un elemento fundamental en la gestión de los conflictos actuales, los cuales limitan el espacio físico en el que se desarrollan, sin bien, el alcance psicológico tiene dimensiones globales.¹⁰⁶²

Estos nuevos escenarios, junto a los rápidos avances tecnológicos y los cambios que éstos han ocasionado en el entorno comunicativo, han llevado a que numerosos autores comiencen a hablar de nuevas formas de entender los conflictos. Así, por ejemplo, para Rupert Smith, “en el nuevo paradigma, prima la guerra entre distintos sectores de la población. El objetivo estratégico es ganar los corazones y las mentes, y la batalla se

¹⁰⁶¹ WALLER, J. Michael (2008). “The Importance of Words In Message-Making”. En WALLER, J. Michael (ed.). *Strategic Influence: Public Diplomacy, Counterpropaganda, and Political Warfare*. Washington: The Institute of World Politics Press, p. 269.

¹⁰⁶² La OTAN, por ejemplo, recoge esta nueva forma de afrontar las operaciones militares de paz en su nuevo concepto estratégico, adoptado en noviembre de 2010, como parte del enfoque integral. Según Lindley-French, “el enfoque global es la generación y aplicación de servicios de seguridad, gobernanza y desarrollo, *know-how*, estructuras y recursos en tiempo y lugar en colaboración con naciones receptoras, gobiernos aliados e instituciones, gubernamentales o no”. LINDLEY-FRENCH, Julian (2010). *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Issue Brief, Atlantic Council, p. 1.

libra para captar la voluntad del pueblo, más que para destruir las fuerzas enemigas”.¹⁰⁶³

Asimismo, Felipe Santos considera que el nuevo tipo de guerra se caracteriza por varias tendencias:

“En primer lugar, los fines por los que se lucha se corresponden mayoritariamente con objetivos surgidos por una acción de los individuos o las sociedades, no tanto por parte de un Estado. En segundo lugar, combaten entre sí distintos grupos sociales, una situación que es amplificada por los medios de comunicación [...] En tercer lugar, los conflictos tienden a ser eternos. Sin límite de tiempo, se extienden de forma paralela a su proceso de resolución [...] Se combate para preservar la fuerza, usándola dentro del coste mínimo indispensable para conseguir el fin que se persigue, evitando riesgos innecesarios”.¹⁰⁶⁴

Así pues, la tendencia actual es que los conflictos tienen un carácter asimétrico y un alcance multinacional, en el que se ven involucrados numerosos actores, estatales y no estatales, los cuales tienen sus particulares intereses.¹⁰⁶⁵

¹⁰⁶³ SMITH, Rupert (2007). *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. New York: Alfred A. Knopf. Esta cita corresponde a las palabras pronunciadas por el autor en el Carnegie Council for Ethics in International Affairs, en Nueva York, el 24 de enero de 2007.

¹⁰⁶⁴ SANTOS RODRÍGUEZ, Felipe (2013). Op. cit., pp. 6-7.

¹⁰⁶⁵ “La asimetría pretende transferir el conflicto desde el campo de batalla, donde Occidente no tiene rival, hacia internet, los medios, las manifestaciones en la calle, las Naciones Unidas y otros teatros de la lucha psicológica y política. Para garantizar su seguridad, Occidente tiene que mostrarse también eficaz y seguro de sí mismo: en todos los terrenos, tal como se muestra en el campo de batalla”. METZ, S. (2003). “La guerre asymétrique et l’avenir d’Occident”, *Politique Extrangère*, nº 1, p. 38. En PIZARROSO QUINTERO, Alejandro (2005). *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*. Madrid: Cátedra.

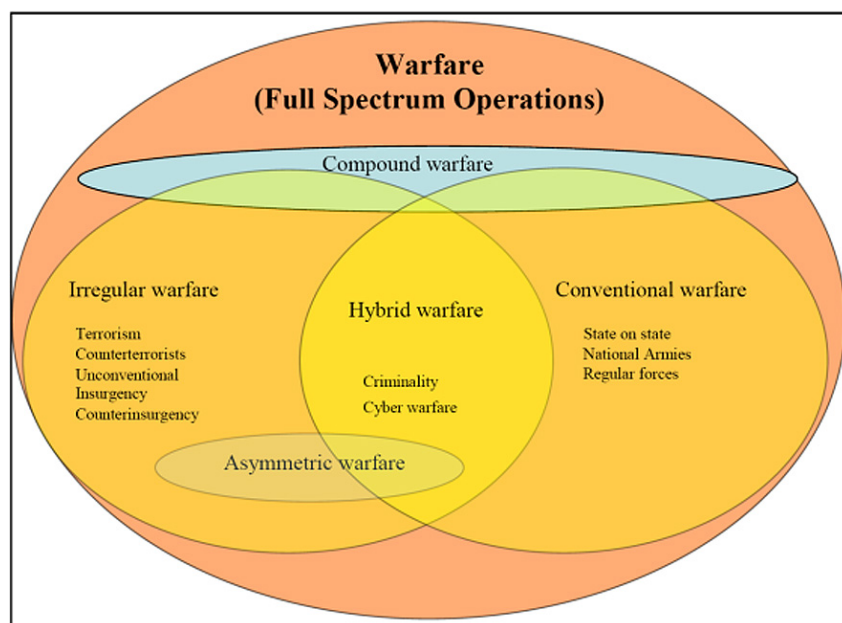


Figura 44. Espectro de las operaciones.¹⁰⁶⁶

Según Colom Piella, asistimos a una nueva revolución militar “que está alterando las relaciones entre la guerra, el Estado y la sociedad, socavando los pilares del paradigma militar moderno y sustituyéndolos por un nuevo orden militar”.¹⁰⁶⁷ Para Santos, este nuevo orden militar también tiene su correspondencia en el campo de la comunicación y, más concretamente, en el ámbito de la guerra de la información:¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶⁶ HUOVINEN, Petri (2011). *Hybrid Warfare – Just a Twist of Compound Warfare? Views on Warfare From the United States Armed Forces Perspective*. National Defence University, p. 9. Disponible en: http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74215/E4081_HuovinenKPO_EUK63.pdf (acceso el 15 de diciembre de 2013).

¹⁰⁶⁷ Para el autor, el nuevo orden militar se caracteriza por una serie de características: (1) la tecnología y el conocimiento definen el paradigma militar postmoderno; (2) los avances tecnológicos permitirán a los ejércitos conocer en tiempo real el desarrollo de las operaciones; (3) las operaciones tienen que gozar con un amplio respaldo de la sociedad a la que sirven; (4) la justicia y la legitimidad han de presidir cualquier acción militar; (5) diversos factores ajenos al ámbito militar condicionarán el desarrollo de las misiones militares; (6) los conflictos durarán lo mínimo indispensable, para no erosionar el apoyo social, aspecto éste que aprovechará la insurgencia para debilitar el mismo, prolongándolo en el tiempo; (7) las operaciones militares son llevadas a cabo por ejércitos profesionales; (8) los combates combinarán aspectos tradicionales con acciones de tipo asimétrico; (9) los gobiernos podrán contar con efectivos de seguridad privados en los escenarios con adversarios asimétricos; (10) el enemigo que no se encuentre en este paradigma militar se guiará por la explotación de las vulnerabilidades de forma asimétrica, explotando lo señalado en el punto sexto. En COLOM PIELLA, Guillem (2008). *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED, pp. 102-104.

¹⁰⁶⁸ SANTOS RODRÍGUEZ, Felipe (2013). Op. cit., pp.8-10.

1. Es de vital importancia el conocimiento de las audiencias objetivo en las operaciones militares, ya que la población “sustituye” al tradicional enemigo.
2. Las nuevas tecnologías permiten el flujo de información en tiempo “casi real” en diferentes plataformas.
3. La configuración de las agendas políticas nacionales se verán afectadas por los efectos de los medios de comunicación sobre la opinión pública.
4. Cualquier acción militar debe considerarse como legítima, al ser una decisión gubernamental.
5. El planeamiento de las operaciones militares tendrá en cuenta aquellos factores mediáticos que pueden afectar a las percepciones de los públicos.
6. La presentación de las misiones militares debe evitar generar expectativas erróneas sobre la duración del conflicto y los objetivos de la misión.
7. La profesionalidad de las fuerzas armadas implicadas en las misiones militares limitará la influencia emocional en la opinión pública nacional.
8. La comunicación está presente en el uso “no bélico” del poder militar.
9. El empleo de contratistas militares permitirá sacar del foco de atención pública, en ocasiones, la gestión de operaciones sensibles con adversarios asimétricos.
10. El adversario asimétrico evita una confrontación abierta, permaneciendo fragmentado y oculto entre la población y los nuevos medios de comunicación.

De ello se puede deducir que la información se ha convertido en una herramienta, tan importante como las acciones letales militares, para determinar el resultado de las operaciones. Así, el reto al que se enfrenta la comunicación estratégica es el de ser

capaz de elaborar unos mensajes eficaces en un entorno informativo que está demasiado saturado de mensajes diseñados para influir en las percepciones de las audiencias.¹⁰⁶⁹

Este entorno de la información comprende el espacio físico y virtual donde se recoge, procesa, almacena y distribuye la información. Para su estudio, se distinguen tres diferentes dimensiones: física, informativa y cognitiva. Así, la dimensión física comprende los sistemas de mando y control, los decisores y las infraestructuras que proporcionan apoyo a los individuos y organizaciones para crear los efectos deseados. Por su parte, la dimensión informativa hace referencia al proceso que sufre toda información, desde su recogida hasta su distribución. Finalmente, la dimensión cognitiva está relacionada con el “mundo del conocimiento”, es decir, con las mentes de quienes participan en el proceso de la comunicación, emisores y receptores, que responden o actúan sobre la información; en otras palabras, en esta dimensión es donde se adoptan las decisiones.¹⁰⁷⁰

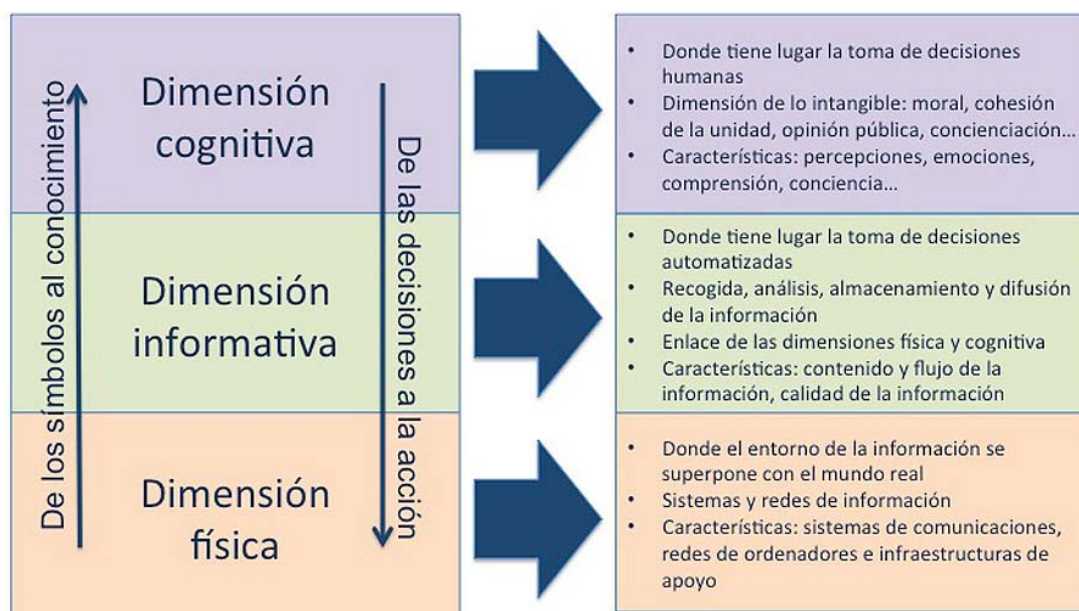


Figura 45. Dimensiones del entorno de la información.

¹⁰⁶⁹ EDER, Mari K. (2011). Op. cit., p. 66.

¹⁰⁷⁰ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2012). *Joint Publication JP 3-13. Information Operations*. 27 de noviembre, con cambio de 20 de noviembre de 2014, p. x.

Por ello, procederemos a estudiar las operaciones de influencia – concepto éste que, mientras que en algunos países ya ha sido desarrollado, en otros ni siquiera se ha comenzado – pero, previamente, analizaremos las operaciones de información, las operaciones psicológicas y la información pública desde un punto de vista nacional, puesto que son las operaciones en las que la información tiene un papel destacado.

2. OPERACIONES DE INFORMACIÓN (INFOOPS)

Si la comunicación estratégica se entiende como un proceso, entonces las operaciones de información son una de las actividades que se han de coordinar dentro de ese proceso. Pero si la comunicación estratégica se considera una iniciativa, entonces las INFOOPS son una de las capacidades para dicha iniciativa. Sea como fuere, lo que hay que tener claro es que constituyen una de las actividades operativas que se realizan permanentemente y sin depender de los detalles de las operaciones en curso, aunque deben estar coordinadas y controladas por el mando operacional, ya que ejercen una influencia decisiva sobre ellas.

Como se ha venido mencionando durante el presente trabajo, los conceptos doctrinales nacionales casi siempre se han desarrollado posteriormente, o en ciertas ocasiones de manera paralela, a los de la Alianza o los de los países de nuestro entorno, de ahí las semejanzas existentes.¹⁰⁷¹ Así, la siguiente tabla muestra las definiciones aportadas por la OTAN y por Estados Unidos para el concepto de operaciones de información:

¹⁰⁷¹ Con anterioridad al año 2000, los documentos relacionados con las operaciones de información se basaban en consideraciones puramente nacionales. De 2000 a 2002, la mayoría de documentos se basan en la publicación conjunta estadounidense JP3-13 y el documento del Comité Militar de la OTAN

OTAN	Función militar destinada a proporcionar asesoramiento y coordinación de las actividades militares de información para crear efectos deseados sobre la voluntad, la comprensión y la capacidad de los adversarios, de los potenciales adversarios y otras partes autorizadas por el Consejo Atlántico en apoyo de los objetivos de la misión de la Alianza. ¹⁰⁷²
ESTADOS UNIDOS	Empleo integrado, durante las operaciones militares, de las capacidades relacionadas con la información, junto a otras líneas de operación para influir, alterar, dañar o usurpar la toma de decisiones de los adversarios y posibles adversarios, mientras se protegen la nuestra. ¹⁰⁷³

Tabla 36. Otras definiciones de referencia de INFOOPS.

No es de extrañar, por tanto, que la doctrina nacional parezca estar en línea con las anteriores definiciones, lo que, en cierto modo, permite dar cierta coherencia al término. Así, el Ejército de Tierra define a las operaciones de información como:

“El conjunto de acciones coordinadas que se realizan para influir en la toma de decisiones de un adversario en apoyo de la consecución de los objetivos propios influyendo en su capacidad para explotar y proteger la información, en los sistemas de mando y control que la soportan y en los sistemas de telecomunicaciones e información que la procesan, mientras se protegen los propios”.¹⁰⁷⁴

Del mismo modo, la doctrina conjunta española ahonda algo más en la dimensión cognitiva del entorno de la información, ya que, a la hora de su definición, establece que las operaciones de información incluyen:

“Un conjunto de acciones coordinadas y sincronizadas para influir en la voluntad, percepciones y capacidad de los adversarios, reales o potenciales,

MC422. Tras el 2002, con los ataques del 11 de septiembre de 2001, todos los documentos reflejan de algún modo las implicaciones de la guerra contra el terrorismo, donde comienzan a atisbarse ligeros esfuerzos de coherencia y cooperación entre las naciones.

¹⁰⁷² NATO (2009). *AJP-3.10. Allied Joint Doctrine for Information Operations*, noviembre de 2009, p. 1-3. Recogida de NATO (2008). *MC422/3 – NATO Military Policy on Information Operation*, 8 de Julio.

¹⁰⁷³ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2012). *Joint Publication JP 3-13. Information Operations*. 27 de noviembre, con cambio de 20 de noviembre de 2014, p. ix.

¹⁰⁷⁴ EJÉRCITO DE TIERRA (2006). *Orientaciones OR3-001. Operaciones de Información (INFOOPS)*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 1-1.

mediante el ataque a sus sistemas y procesos de información, a la vez que se explotan y protegen los propios en apoyo de la consecución de los objetivos estratégicos”.¹⁰⁷⁵

Se deduce, pues, que las INFOOPS, aunque se planean en los niveles estratégico y operacional, son de aplicación en todos los niveles, hasta el táctico,¹⁰⁷⁶ puesto que pretenden lograr unos efectos determinados en el ámbito de la información.¹⁰⁷⁷ Para ello, requiere el uso coordinado de las capacidades militares de la guerra de mando y control (C2W),¹⁰⁷⁸ junto a actividades de información pública y cooperación cívico-militar (CIMIC) y otras de carácter no militar (políticas, económicas o diplomáticas).

¹⁰⁷⁵ ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2009). *PDC-01. Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas*. Madrid, p. 39.

¹⁰⁷⁶ En el nivel estratégico, se alcanzan los grandes objetivos estratégicos señalados en el nivel político para las Fuerzas Armadas, se fijan los objetivos estratégicos militares, se concibe la estrategia para alcanzarlos y se conducen estratégicamente las operaciones militares. Para ello, establece una estrategia de información que define la orientación general y los objetivos estratégicos para ser alcanzados por el nivel operacional.

En el nivel operacional, se desarrolla el planeamiento y dirección de las campañas, que tienen por finalidad alcanzar los objetivos estratégicos militares y se fijan los objetivos operacionales que han de lograrse mediante las operaciones principales. A la concepción, planeamiento y dirección de las campañas se le conoce como arte operacional.

En el nivel táctico, se lleva a cabo el planeamiento y la conducción de las batallas y combates para alcanzar los objetivos tácticos y, a través de ellos, los objetivos operacionales. En este nivel, las INFOOPS se centran en afectar a los jefes adversarios, sus procesos de decisión y los sistemas de telecomunicaciones e información que los sustentan, mientras se protegen los propios. EJÉRCITO DE TIERRA (2006). Op. cit., pp. 1-4 a 1-6.

Por su parte, la doctrina conjunta lo recoge expresamente, al afirmar que “se llevan a cabo en todos los niveles de conducción y son de aplicación en todo tipo de misiones”. ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2009). Op. cit., p. 39.

¹⁰⁷⁷ En función de la naturaleza de la acción de que se trate, las INFOOPS pueden ser ofensivas – acciones emprendidas para influir, directa o indirectamente, en la toma de decisiones de un potencial adversario, basándose en directrices del nivel político – tales como la decepción, PSYOPS, EW, destrucción física o los ataques a las redes de sistemas de información, o defensivas – acciones emprendidas para impedir o minimizar la influencia del adversario en el proceso de decisión propio – tales como la seguridad de las operaciones (OPSEC), las acciones contra la decepción y la propaganda del adversario, la EW y la contrainteligencia. *Ibíd.*, pp. 1-3 y 1-4.

¹⁰⁷⁸ La guerra de mando y control se define como el “empleo integrado de todas las capacidades militares incluyendo la seguridad de las operaciones (OPSEC), decepción, operaciones psicológicas (PSYOPS), guerra electrónica (EW) y destrucción física, apoyadas por inteligencia y CIS, para negar la información, influir, degradar o destruir las capacidades de mando y control de n adversario mientras se protegen las capacidades propias de mando y control contra acciones similares”. *Ibíd.*, p. 1-2.

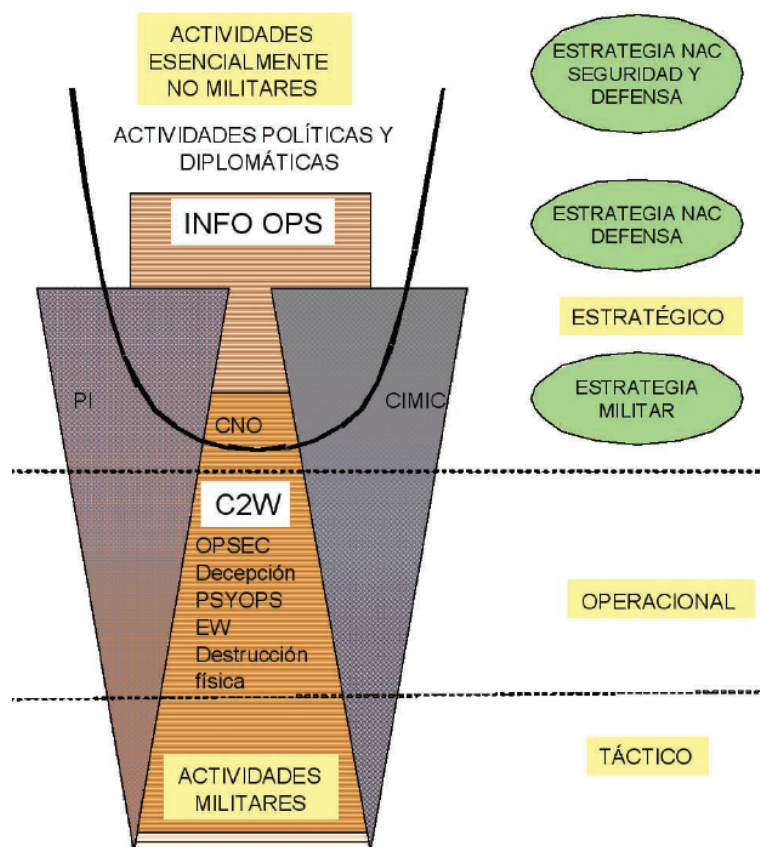


Figura 46. Integración de las actividades en las INFOOPS.¹⁰⁷⁹

No obstante, hay que destacar que, si bien están íntimamente relacionadas con las operaciones de información, las actividades de CIMIC e información pública no se consideran parte de las INFOOPS, a los efectos de no perder su credibilidad y garantizar su independencia.

“Las fuerzas militares deben ser capaces de dominar todos los niveles del entorno de la información para asegurar que la seguridad nacional y los objetivos militares sean realizables”.¹⁰⁸⁰ En este contexto, a pesar de que los medios de comunicación se deben a

¹⁰⁷⁹ Ídem.

¹⁰⁸⁰ BOSTON, Aaron M. (2012). “Valor potencial de los medios de comunicación social en la estrategia de información militar”. En CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. *Boletín de Información*, nº 326. Madrid: Ministerio de Defensa, p. 56.

Según la publicación conjunta JP3-13, las operaciones de información son “fundamentales para la ejecución con éxito de las operaciones militares. Un objetivo clave de las INFOOPS es conseguir y mantener la superioridad informativa para Estados Unidos y sus aliados [...] (con el fin de) influir, interrumpir, corromper o usurpar la toma de decisiones tanto humanas como automatizadas del adversario, a la vez que protegemos la nuestra”. No obstante, el objetivo último de las INFOOPS es

su línea editorial, no hay que descartar su posible uso como una herramienta más de las operaciones de información. Sin embargo, para ello, es necesario construir un marco que determine las condiciones en las que pueden ser empleados al servicio de las INFOOPS. Es más, ello también requiere de un cuidadoso análisis de la opinión pública, las audiencias extranjeras y de sus dirigentes políticos, para comprobar de qué manera contribuirían al logro de los objetivos militares.

Así, con objeto de lograr unas INFOOPS eficaces para defender el entorno de la información en apoyo a los objetivos militares, todas las operaciones de información necesitan el planeamiento y uso coordinado de las capacidades militares componentes de la guerra de mando y control, permitiendo, de este modo, la libertad operacional en el entorno de la información. Estas capacidades militares incluyen:¹⁰⁸¹

- Seguridad de las operaciones (OPSEC): proceso por el que se proporciona la adecuada seguridad a una operación militar mediante el uso de medidas pasivas o activas para negar al enemigo el conocimiento de nuestros dispositivos, capacidades o intenciones.
- Decepción: conjunto de medidas dirigidas a inducir a error al enemigo por medio de la manipulación, la deformación o la falsificación de evidencias para hacerle actuar de forma perjudicial para sus intereses.
- Guerra electrónica: acciones militares de búsqueda, interceptación e identificación de las emisiones electromagnéticas, del empleo de la energía electromagnética, para reducir o impedir el uso hostil del espectro electromagnético, así como para asegurar su uso eficaz por las fuerzas propias.

“impedir que un adversario potencial o real u otro tipo de objetivos tomen medidas que puedan amenazar los intereses de la nación”. En US JOINT CHIEFS OF STAFF (2012). Op. cit., p. VI-5.

¹⁰⁸¹ EJÉRCITO DE TIERRA (2006). Op. cit., pp. 1-7 a 1-9.

- Destrucción física: acción de inutilizar estructuras, instalaciones o material mediante cualquier procedimiento.
- Cooperación cívico-militar (CIMIC): conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas las fuerzas militares.¹⁰⁸²
- Información pública: aquella que un mando emite o difunde con el propósito principal de mantener al público informado sobre las actividades desarrolladas por la fuerza, ganando así su comprensión y apoyo.¹⁰⁸³
- Operaciones psicológicas (PSYOPS): actividades psicológicas planeadas y dirigidas a audiencias aprobadas, usando medios de comunicación y otros medios, para influir en sus percepciones, actitudes y comportamientos que afecten a la consecución de objetivos políticos y militares.¹⁰⁸⁴
- Operaciones en las redes de sistemas de información (CNO): capacidad militar para explotar, destruir, alterar o proteger los ordenadores, la información

¹⁰⁸² Para el EMAD, la cooperación cívico-militar es una capacidad, a la que define como “función conjunta que permite establecer y mantener la cooperación plena de la población y autoridades civiles, organizaciones y agencias para crear las condiciones que ofrezcan al Comandante las máximas ventajas posibles de orden moral, material, medioambiental y táctico para el cumplimiento de su misión”. ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2009). Op. cit., p. 40.

¹⁰⁸³ Las orientaciones sobre Información Pública en Operaciones definen a ésta como la “función institucional o de mando que tiene como objetivo realizar actividades con el propósito de mantener a la opinión pública informada a través de los medios de comunicación externos”. En EJÉRCITO DE TIERRA (2003). *Orientaciones OR7-022. Información Pública en Operaciones*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. L-4. Si se analizan ambas definiciones, se puede observar que existe una falta de unidad de doctrina y la brecha existente entre los profesionales de ambas funciones, pues presentan diferentes enfoques. Así, mientras que la definición aportada por las orientaciones sobre información pública viene a poner de manifiesto la importancia de informar objetivamente por los medios de comunicación, las orientaciones sobre INFOOPS van más allá, al establecer que su propósito último es lograr la comprensión y el apoyo de la opinión pública. Esta connotación deviene de la definición recogida por la OTAN en su publicación AAP-6 (2008). *NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*, p. 2-P-10.

Por su parte, el EMAD define a la información pública como “aquella que se emite o difunde con el propósito de informar sobre las actividades desarrolladas por la fuerza para incrementar el conocimiento de la misión y mejorar el mensaje que recibe la audiencia. Las actividades de Información Pública deben estar coordinadas y sincronizadas con las Operaciones de Información”. ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2009). Op. cit., p. 40.

¹⁰⁸⁴ A diferencia de lo que ocurre con las INFOOPS y la información pública, la Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas no considera a las PSYOPS como una función conjunta.

contenida en los mismos o las redes informáticas, distinguiéndose la defensa, el ataque y la explotación de dichas redes.

Según la doctrina militar española, los principios rigen toda actividad de las operaciones de información son:¹⁰⁸⁵

- Dirección del Jefe y su implicación personal.
- Estrecha coordinación.
- Información e inteligencia precisa.
- Planeamiento centralizado y ejecución descentralizada.
- Planeamiento basado en efectos (EBO).¹⁰⁸⁶
- Implicación temprana y preparación oportuna.
- Análisis y seguimiento de los efectos.

FUNCIÓN	ENGAGEMENT	GUERRA DE MANDO Y CONTROL	SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN	SEGURIDAD DE LAS OPERACIONES	DECEPCIÓN MILITAR
EFFECTOS PRETENDIDOS	Informar y educar, tanto interna como externamente. Influir en el comportamiento de las audiencias objetivo.	Degradar, interrumpir, destruir y explotar los sistemas de mando y control enemigos.	Proteger los sistemas de redes de información y los medios de comunicación propios o aliados.	Negar el acceso a elementos hostiles a la inteligencia propia o de los aliados.	Confundir al enemigo en su proceso de toma de decisiones.

Tabla 37. Importancia de la información.¹⁰⁸⁷

Dado su alcance, las INFOOPS forman parte de los planes de operaciones y deben estar coordinadas con el resto de las operaciones para lograr los objetivos establecidos y, al

¹⁰⁸⁵ Ibid., pp. 1-6 y 1-7.

¹⁰⁸⁶ Los efectos perseguidos pueden incluir la destrucción, la inutilización, la influencia, la negación de información y la decepción a través del uso de medios que producen efectos letales o no letales. Determinadas acciones pueden causar efectos involuntarios no deseados; pues bien, los responsables de las INFOOPS deben analizar estos efectos para adoptar las medidas necesarias y mitigarlos.

¹⁰⁸⁷ Traducción propia. EDER, Mari K. (2011). Op. cit., p. 96.

igual que toda operación militar, se garantiza la legitimidad de sus acciones y el respeto del derecho internacional.¹⁰⁸⁸

De este modo, para poder llevar a cabo esta coordinación de forma eficaz, se crea una célula de INFOOPS (IOC)¹⁰⁸⁹ en el Cuartel General, que participa en el proceso de selección de los objetivos proponiéndolos debidamente priorizados y es la responsable de asegurar la conducción de las operaciones de información.

Esta célula está formada por representantes de las distintas secciones de Estado Mayor, del Cuartel General y las unidades subordinadas para integrar las INFOOPS en el conjunto de las operaciones. El tamaño y la composición, así como la ubicación de la célula de operaciones de información, variará en función del tipo de operación a desarrollar, del nivel de conducción de las operaciones y de la organización operativa adoptada.

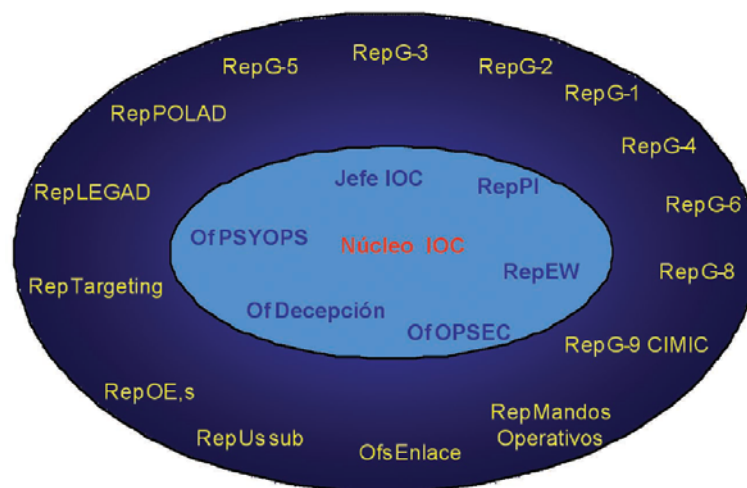
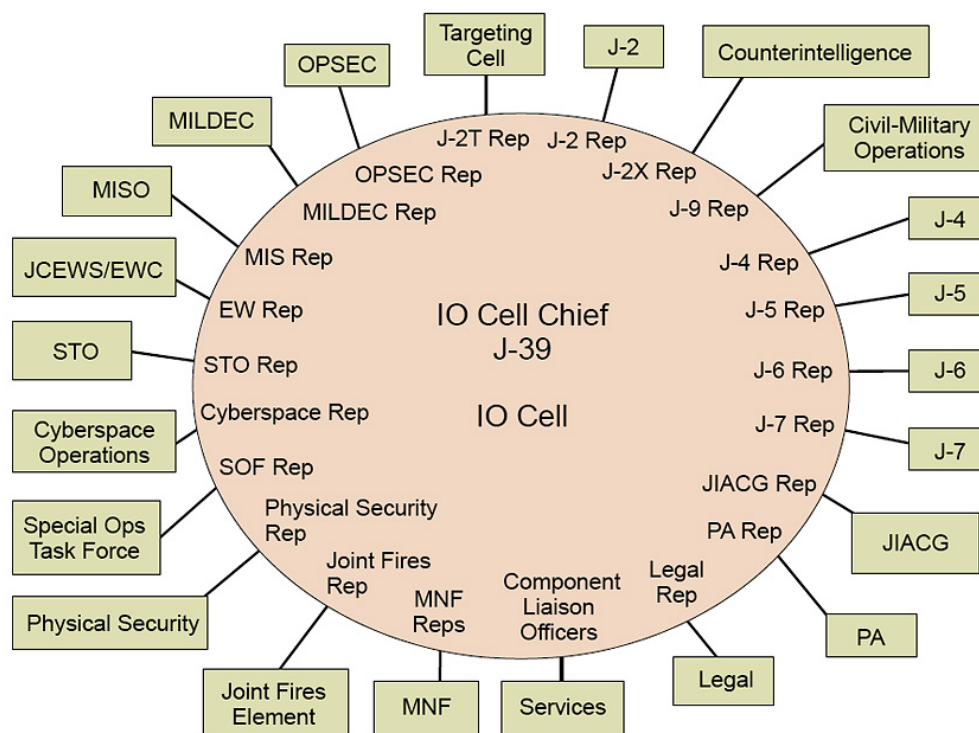


Figura 47. Modelo de IOC, según la doctrina terrestre nacional.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁸ El conflicto armado se rige por el Derecho internacional, si bien las INFOOPS caen fuera de este marco jurídico. No obstante, el uso de las INFOOPS como elemento disuasivo no constituye un acto bélico.

¹⁰⁸⁹ IOC: *Information Operations Cell*.

¹⁰⁹⁰ EJÉRCITO DE TIERRA (2006). Op. cit. p. 3-2.



Legend

EW	electronic warfare	JCEWS	joint force commander's electronic warfare staff
EWC	electronic warfare cell	JIACG	joint interagency coordination group
IO	information operations	MILDEC	military deception
J-2	intelligence directorate of a joint staff	MIS	military information support
J-2T	deputy directorate for targeting	MISO	military information support operations
J-2X	joint force counterintelligence and human intelligence staff element	MNF	multinational force
J-39	information operations staff	Ops	operations
J-4	logistics directorate of a joint staff	OPSEC	operations security
J-5	plans directorate of a joint staff	PA	public affairs
J-6	communications system directorate of a joint staff	Rep	representative
J-7	force development directorate of a joint staff	SOF	special operations forces
J-9	civil-military operations directorate of a joint staff	STO	special technical operations

Figura 48. Modelo de IOC, según la doctrina conjunta estadounidense.¹⁰⁹¹

2.1. Las INFOOPS en las operaciones no bélicas y en los conflictos asimétricos

Las operaciones no bélicas, por su naturaleza, presentan diferentes aspectos específicos que conviene mencionar. En primer lugar, aunque en una operación no bélica no existe enemigo (al menos en principio), los objetivos de las INFOOPS se ven condicionados al

¹⁰⁹¹ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2012). Op. cit., p. II-6.

no estar dirigidos contra un actor hostil y algunas de sus capacidades son de difícil aplicación, como por ejemplo la decepción o la destrucción física.¹⁰⁹²

Asimismo, en una operación de apoyo a la paz, que exige una actitud neutral, es complicado guardar esta neutralidad si se ponen en marcha determinadas capacidades de las INFOOPS o de inteligencia, poniendo en grave peligro la credibilidad de las actividades CIMIC y de información pública, actividades éstas que, en estas situaciones, adquieren especial relevancia.¹⁰⁹³ De hecho, las actividades de información pública contribuyen a la credibilidad de la fuerza, al tratar de neutralizar cualquier posible tendencia de los MCS a destacar las noticias desfavorables. En este sentido, es obvio que los mensajes de PSYOPS e información pública deben estar coordinados, para ser coherentes y sinérgicos.

Por lo que respecta a los principios de las INFOOPS, éstos también se ven afectados en este tipo de operaciones. Así, los principios de las INFOOPS en las operaciones de apoyo a la paz son:¹⁰⁹⁴

- Implicación del jefe en el planeamiento.
- Apoyo de inteligencia.
- Establecimiento y mantenimiento de un equipo integrado.
- Anticipación y respuesta con rapidez, precisión y veracidad.
- Implicación individual de cada soldado.¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹² En este tipo de operaciones, especialmente las de apoyo a la paz, los objetivos se orientan a ganar el apoyo de la población y de las partes en conflicto, y a proporcionar una imagen internacional legítima, neutral y eficaz de nuestras fuerzas.

¹⁰⁹³ Conviene recordar que CIMIC e información pública no son capacidades propias de las INFOOPS, sino que son actividades que mantendrán sus misiones y objetivos propios y solo colaborarán con las INFOOPS en la coordinación de mensajes, audiencias y evaluación de efectos.

¹⁰⁹⁴ EJÉRCITO DE TIERRA (2006). Op. cit. pp. 13-3 y 13-4.

¹⁰⁹⁵ En este tipo de operaciones, vuelve a ponerse de manifiesto la figura del “cabo estratégico”, donde cada soldado se convierte en un embajador de la imagen, positiva o negativa, que la población perciba de la fuerza, sabiendo que sus actuaciones pueden tener consecuencias políticas.

- Mantener la transparencia.
- Ganar y mantener el acceso al entorno de la información.
- Preparación antes del despliegue.

En los conflictos asimétricos, las operaciones de información adquieren un especial valor porque el centro de gravedad de todo adversario asimétrico se encuentra siempre en el apoyo de la población a su causa y, precisamente, en la lucha por “ganar los corazones y las mentes” de la población radica la clave para el éxito de las operaciones. Del mismo modo, las INFOOPS contribuyen de manera decisiva al dominio de la información y no conviene perder de vista que el enemigo, en estos escenarios, hará un amplio uso de ellas para deslegitimar las acciones propias y amplificar su trascendencia.¹⁰⁹⁶

A diferencia de lo que ocurre en las operaciones de apoyo a la paz, donde ciertas capacidades de INFOOPS no tienen cabida, en los conflictos asimétricos pasan a primer término. Así, la decepción o la destrucción física estarán estrechamente relacionadas, si bien la descentralización del enemigo hará imposible que estas actividades se ejecuten en los niveles estratégico y operacional, siendo más habitual realizarlo en el nivel táctico. Del mismo modo, las actividades de EW y CNO deben adaptarse a las características del enemigo asimétrico, que hará uso de cualquier sistema de comunicaciones comercial. Las PSYOPS, por su parte, tratarán de erosionar la imagen del adversario ante su población, tras las acciones cometidas por éste con métodos extremos y poco ortodoxos, entre las que se incluyen acciones terroristas. Junto a PSYOPS, las actividades de información pública estarán destinadas a contrarrestar las campañas informativas enemigas, puesto que el enemigo actuará clandestinamente, ocultando sus verdaderas intenciones e intentando camuflar sus apoyos reales o

¹⁰⁹⁶ EJÉRCITO DE TIERRA (2006). Op. cit., p. 14-1.

exagerándolos abiertamente cuando le interese. Así pues, independientemente del tipo de operación de que se trate, los nuevos paradigmas deben basarse en la coherencia de los hechos con las palabras de cada línea lógica de operaciones.

La reciente experiencia en conflictos asimétricos – tales como Afganistán o Irak, en los que ha sido necesario desarrollar operaciones de contrainsurgencia – ha permitido extraer algunas enseñanzas de aplicación para las INFOOPS. Entre ellas, destacan:¹⁰⁹⁷

- Deben estar sincronizadas en todos los niveles.
- Hay que identificar las audiencias objetivo (locales, regionales e internacionales) y estudiar cómo hacerles llegar nuestros mensajes más eficazmente.
- Controlar las expectativas que pueda generar la contrainsurgencia en la población local, para no crear frustración.
- Mantener una estrecha relación con inteligencia.
- Mantener la coherencia y la unidad entre las políticas gubernamentales y las operaciones militares en curso.
- Informar a la población sobre los proyectos y mejoras realizados, antes de que la insurgencia se los apunte como realizados por ella o sus apoyos.
- Conocer los mensajes de los insurgentes y preparar argumentarios¹⁰⁹⁸ que los contrarreste.
- No intentar controlar los MCS, sino buscar la colaboración, ya que la más mínima sospecha podría socavar su credibilidad.

¹⁰⁹⁷ EJÉRCITO DE TIERRA (2008). *Publicación doctrinal PD3-301. Contrainsurgencia*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, pp. 4-4 a 4-6.

¹⁰⁹⁸ Los argumentarios son unos documentos que suelen preparar los oficiales de información pública para el jefe, que incluyen respuestas preparadas ante cualquier posible pregunta realizada por los MCS o para rebatir la propaganda insurgente.

3. OPERACIONES PSICOLÓGICAS (PSYOPS)

En “El Arte de la Guerra”, Sun Tzu aboga por socavar psicológicamente al enemigo, algo que continúa teniendo vigencia hoy en día en la estrategia político-militar y en otras disciplinas.

Para Sun Tzu, de los cinco factores que gobiernan la guerra, el más importante es la moral y la influencia que ejerce en las mentes humanas “que hace que el pueblo esté en armonía con su gobernante, de modo que le siga donde sea, sin temer por sus vidas y sin dejarse amedrentar por ningún peligro”.¹⁰⁹⁹

Independientemente del contexto o tipo de operación en el que se emplee, el uso de la fuerza militar siempre conlleva una dimensión psicológica. Por ello, las PSYOPS deben estar integradas, coordinadas y sincronizadas con el resto de actividades de las operaciones militares.

Así, al igual que el resto de capacidades que componen las INFOOPS, las PSYOPS no deben considerarse subordinadas a las operaciones de información, sino que deben estar perfectamente integradas en ellas, “constituyendo un todo equilibrado”.¹¹⁰⁰ De hecho, las operaciones psicológicas gozan cada vez de mayor atención, por parte de los jefes de la fuerza, una vez que se les ha despojado del carácter negativo del que eran

¹⁰⁹⁹ Traducción propia. SUN TZU (1910). *The Art of War*. Traducción de Lionel Giles, p. 35. Disponible en: <http://www.puppetpress.com/classics/ArtofWarbySunTzu.pdf> (acceso el 20 de mayo de 2011).

¹¹⁰⁰ EJÉRCITO DE TIERRA (2006). Op. cit. p. 6-1.

características,¹¹⁰¹ convencidos de que su aplicación solo puede contribuir al éxito de la misión y a minimizar los efectos indeseados.¹¹⁰²

A pesar de ello, su propio carácter clasificado tampoco ayuda mucho a una mayor comprensión y, muestra de ello, es que no hay un consenso al respecto. Así, varios autores han tratado de definir las para poder realizar un estudio pormenorizado de estas operaciones y de sus implicaciones sin obtener resultados concluyentes.¹¹⁰³

Las PSYOPS, al igual que las operaciones de información, deben desarrollarse en todos los niveles, mediante un proceso coherente que comienza en el nivel político y finaliza en el nivel táctico.

¹¹⁰¹ Para eliminar toda connotación negativa, algunos países han preferido adoptar otros términos. Así, Estados Unidos ha cambiado su denominación por las de Operaciones Militares de Apoyo a la Información (*MISO: Military Information Support Operations*), o Francia que, por su parte, denomina a este tipo de actividades como Campaña de Información (*Manoeuvre informationnelle*).

¹¹⁰² Al igual que las INFOOPS, las PSYOPS contribuyen a satisfacer las demandas de las operaciones militares para cumplir con el principio de proporcionalidad del Derecho internacional: “El principio de proporcionalidad obliga al Mando militar a que establezca una ponderación entre la ventaja militar que espera obtener con el ataque y los daños incidentales o colaterales que se derivarán del mismo. El principio de proporcionalidad aparece de forma genérica en la prohibición de emplear armas y métodos capaces de causar males superfluos o sufrimientos inútiles”. EJÉRCITO DE TIERRA (2007). *Orientaciones OR7-004. El Derecho de los Conflictos Armados. Tomo I. Mando de Adiestramiento y Doctrina*. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 2-13.

¹¹⁰³ En el Ejército de Tierra, las PSYOPS están desarrolladas por las *Orientaciones OR5-011. Operaciones Psicológicas*, pero su grado de clasificación impide hacer público lo que en ellas se recoge. Paddock entiende este tipo de operaciones como “guerra no convencional”, y las define como el “uso planeado de las comunicaciones para influir en las actitudes y comportamientos humanos. Consiste de acciones ideológicas, políticas y militares dirigidas para crear en las audiencias objetivo actitudes, emociones o comportamientos que apoyen los objetivos nacionales”. Stilwell, por su parte, las relaciona con el poder al definir las como los “instrumentos no intrínsecos del poder nacional”. En esta línea, Lord también establece que “toda acción de los instrumentos diplomáticos, económicos o militares del poder nacional conlleva un inherente componente político-psicológico [...] La tendencia a identificar este tipo de acciones como una función que realizan las fuerzas especiales no ha hecho sino aislar a las PSYOPS del resto de actividades militares “normales” y las ha dotado de cierta suspicacia, contribuyendo a reforzar sus connotaciones negativas”.

Por su parte, Zorthian destaca el problema semántico que el concepto entraña y que necesita solución: “Nunca nos ponemos de acuerdo en el significado de términos como guerra psicológica, operaciones psicológicas, relaciones con los medios, comunicaciones, operaciones políticas... Estos conceptos cubren un amplio terreno. Si dejáramos a un lado el aspecto de las operaciones psicológicas en el combate y lo viéramos como una dimensión política – la dimensión comunicativa – de los esfuerzos nacionales, ya sea en un contexto de combate convencional o de baja intensidad o incluso en tiempo de paz, entonces podríamos juntar todos los conceptos y estaríamos hablando de lo mismo”. Presentación impartida durante el Curso de Familiarización de Comunicación Estratégica para Oficiales de la Alianza en la Escuela de la OTAN (Oberammergau, Alemania) el 31 de agosto de 2015.

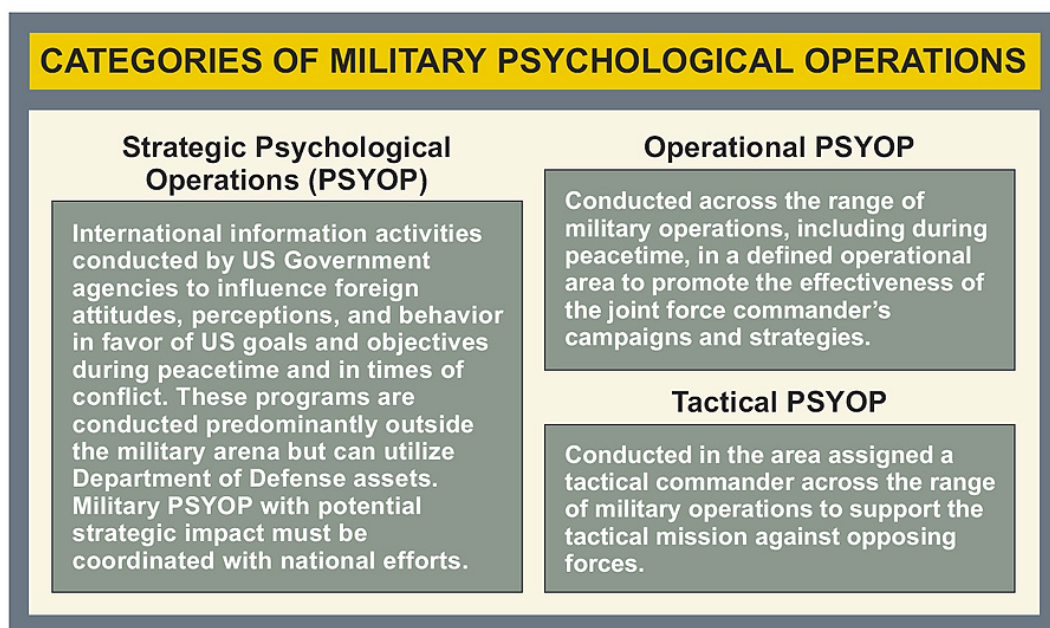


Figura 49. Categorías de PSYOPS.¹¹⁰⁴

En España, las operaciones psicológicas permanecen como una capacidad crítica para el desarrollo de las actividades de influencia en ambientes hostiles y, por ello, han de estar presentes en todo Cuartel General. La situación actual del despliegue de las capacidades de PSYOPS en España no permite determinar si se reúnen los requisitos necesarios para poder contribuir con éxito a las operaciones dentro de un Mando Componente o un Mando Conjunto, pues los profesionales consideran que, para ello, sería necesario dotar de una mayor diversidad de capacidades más potentes a las ya existentes que permitan ofrecer a los jefes de la fuerza los instrumentos necesarios para conseguir los efectos deseados.

¹¹⁰⁴ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-53. Doctrine for Joint Psychological Operations*. 5 de septiembre, p. I-4.

La publicación JP2-13.2, sobre Operaciones Militares de Apoyo a la Información (MISO), hace mención a los tres niveles, si bien no incluye ningún gráfico al respecto. Así, se refiere a que las MISO que apoyan los objetivos estratégicos son, normalmente, de carácter trans-regional e implican una coordinación detallada con los mandos regionales y las agencias desplegadas; las MISO dirigidas en el nivel operacional apoyan las políticas regionales y los planes militares; y, finalmente, las MISO en el nivel táctico se establecen para apoyar a las autoridades locales civiles y militares y crear efectos inmediatos localizados que contribuyen al logro de los objetivos operacionales. En US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-13.2. military Information Support Operations*. 7 de enero, con cambio de 20 de diciembre de 2011, p. I-4.

Llegados a este punto, conviene recordar la definición aportada por las orientaciones del Ejército de Tierra para las operaciones psicológicas, que viene a recoger la establecida por la OTAN. Así, las operaciones psicológicas son:

“Aquellas actividades psicológicas planeadas y dirigidas, en paz, crisis o guerra, a un público hostil, amigo o neutral, para influir en sus actitudes y comportamientos que afectan a la consecución de objetivos políticos y militares”.¹¹⁰⁵

OTAN	Actividades planeadas usando métodos de comunicación y otros medios dirigidos a audiencias aprobadas para influir en las percepciones, actitudes y conductas, que afectan al logro de los objetivos militares y políticos. ¹¹⁰⁶
ESTADOS UNIDOS	Operaciones planeadas para transmitir información e indicadores seleccionados al público extranjero para influir en sus emociones, motivos, razonamiento objetivo, y en última instancia el comportamiento de gobiernos extranjeros, organizaciones, grupos e individuos de una manera favorable a los objetivos iniciales. ¹¹⁰⁷

Tabla 37. Otras definiciones sobre PSYOPS.

Las operaciones psicológicas pretenden debilitar la voluntad del adversario, reforzar y estimular los sentimientos de cooperación de los aliados y ganar el apoyo de los que aún no han sido definidos. La finalidad última es influir en las percepciones, actitud y comportamiento de las audiencias objetivo – ya sean individuos o grupos – para lograr

¹¹⁰⁵ EJÉRCITO DE TIERRA. *Orientaciones OR5-011. Operaciones Psicológicas*, Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 1-1.

¹¹⁰⁶ NATO (2012). *NATO Military Policy on Psychological Operations (MC0402/2)*. 22 de junio de 2012, p. 3. Junto a PSYOPS, la publicación aliada AAP-6, de glosarios y términos, también recoge como términos relacionados: actividades psicológicas en el campo de batalla, actividades psicológicas de apoyo a la paz, actividades psicológicas consolidadas y actividades psicológicas estratégicas. AAP-6, p. 2-P-10.

¹¹⁰⁷ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-13.2. Military Information Support Operations*. 7 de enero, con cambio de 20 de diciembre de 2011, p. GL4.

Estados Unidos, tal y como hemos señalado, ha sustituido PSYOPS por MISO. La publicación que desarrolla estas operaciones destaca que “es importante no confundir impacto psicológico con MISO. Acciones de la fuerza conjunta tienen un impacto psicológico, pero no son MISO a menos que su propósito principal sea influir en las percepciones y el consiguiente comportamiento de una audiencia objetivo. Independientemente del conjunto de la misión, todas las MISO se llevan a cabo dentro de programas cuidadosamente revisados y aprobados, bajo las directrices aprobadas específicamente para cada misión que provienen de las autoridades nacionales”. *Ibid.*, pp. I-1 y I-2.

los objetivos establecidos, mientras se impide el uso efectivo de estas actividades en contra de las fuerzas propias. De este modo, las PSYOPS contribuyen al éxito de las operaciones de información, tanto en operaciones bélicas como no bélicas, al favorecer la decepción propia y proporcionar apoyo y asistencia técnica en actividades que no son consideradas de su ámbito, tales como la comunicación interna o acciones dirigidas a la opinión pública. Por ello, para asegurar el efecto deseado en las audiencias objetivos, debe existir una estrecha relación y mejor coordinación entre las PSYOPS y el resto de las capacidades militares que forman parte con las INFOOPS. Para ello, en España, los principios que deben seguir las PSYOPS son:¹¹⁰⁸

- Integración y coordinación con la misión. Este principio se considera el más importante, ya que todas las actividades de PSYOPS deben estar integradas y coordinadas con el concepto general de las operaciones. Esta coordinación también se hace extensible a las actividades psicológicas desarrolladas anteriormente para asegurar la persuasión y la credibilidad de los mensajes difundidos.
- Investigación y evaluación de resultados. El análisis o investigación de las audiencias objetivo, así como de las capacidades de PSYOPS propias, aliadas y adversarias, es necesario para diseñar los temas, mensajes y símbolos. El impacto que se deriven de las actividades psicológicas debe evaluarse constantemente, para introducir las posibles modificaciones necesarias, con la finalidad de lograr los objetivos con la máxima eficacia.
- Alcanzar empatía con la audiencia objetivo. La empatía con las audiencias objetivo surge del profundo análisis de toda la información disponible sobre las

¹¹⁰⁸ Ibid., p. 6-3.

mismas, incluyendo estudios de campo, imprescindible a las acciones previas al despliegue y de la estimación de las PSYOPS que se han de llevar a cabo.

- Oportunidad. La rápida explotación de los temas definidos para las PSYOPS es muy importante, por lo que debe imprimirse rapidez en el planeamiento, en la evaluación previa de la campaña psicológica y en los procedimientos de aprobación para asegurar la explotación de las oportunidades que se presenten.
- Veracidad. Toda misión ha de basarse en datos verdaderos y contrastables. No se pueden llevar a cabo PSYOPS basadas en información falsa, pues solo es beneficiosa a muy corto plazo, negativa a media plazo y perjudicial para el desarrollo favorable de nuestras acciones y el cumplimiento de la misión.
- Credibilidad. Se trata de que las audiencias objetivo consideren como ciertos nuestros mensajes, si bien hay que tener en cuenta que, aunque la información sea verdadera, puede no ser creíble por la audiencia objetivo, lo que hace necesaria la evaluación continua de las PSYOPS para asegurar que la credibilidad no se ha visto afectada o degradada.

4. INFORMACIÓN PÚBLICA

Actualmente, “el centro de gravedad de las sociedades avanzadas se encuentra en su opinión pública”.¹¹⁰⁹ Por ello, toda institución ha de velar para que la imagen que el público tiene de ella coincida con su verdadera identidad, ya que, en numerosas

¹¹⁰⁹ La voluntad de cualquier ejército occidental para llevar a cabo sus operaciones en el exterior no solo depende de su moral sino también de las percepciones que de ellas se tenga en la opinión pública. En TORRES SORIANO, Manuel; GARCÍA MARTÍN, Javier (2009). “Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra en Irak y Afganistán”. *CONfines*, nº 5/10, agosto-diciembre, pp. 15-17.

ocasiones, las percepciones juegan un papel más importante que la propia realidad.¹¹¹⁰

De ahí, que el fundamento de la información pública en operaciones sea “informar a la opinión pública sobre ambas esferas de la operación de manera precisa y oportuna”.¹¹¹¹

En España, la información pública en operaciones – aquélla que un mando emite o difunde con el propósito principal de mantener al público informado sobre las actividades desarrolladas por la fuerza, ganando así su comprensión y apoyo – tiene tres límites fundamentales que han de respetarse siempre: la seguridad de las operaciones, la seguridad de la Fuerza y el derecho a la intimidad de los familiares y sus familias.¹¹¹²

Sin embargo, conviene destacar que España aún continúa utilizando el concepto de información pública, mientras que la OTAN u otros países aliados hacen uso del término *public affairs*, concepto que va más allá de la mera función informativa. Para Estados Unidos, por ejemplo, las *public affairs* ayudan a poner las actividades operacionales en contexto, facilitan el desarrollo de las percepciones sobre las actividades y operaciones militares, ayudan a contrarrestar los esfuerzos propagandísticos del adversario y contribuyen a la consecución de los objetivos operacionales, nacionales y estratégicos.¹¹¹³

¹¹¹⁰ Para López Blázquez, los españoles miran a sus Fuerzas Armadas con afecto y respeto, pero desconocen las condiciones en las que hacen su trabajo y la naturaleza de sus misiones. LÓPEZ BLÁZQUEZ, Manuel (2011). “Introducción”. En INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. *La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Cuadernos de Estrategia nº 155. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 15.

¹¹¹¹ Las esferas a las que se refiere son, de una parte, la nacional, de carácter eminentemente político, en la que la información está relacionada con la decisión del Gobierno de emplear las fuerzas, el objetivo y la estructura de la coalición o alianza, y la naturaleza de la misión asignada a las unidades; y, de otra parte, la operativa, en la que la información facilitada tiene que ver con la estructura, composición, efectivos y principales actividades del contingente desplegado. EJÉRCITO DE TIERRA (2003). *Orientaciones OR7-022. Información Pública en Operaciones*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, pp. 1-1 y 1-2.

¹¹¹² *Ibíd.*, p. 1-2.

¹¹¹³ Según la doctrina estadounidense, las funciones que *Public Affairs* desarrollan son proporcionar asesoramiento a los líderes, reforzar la moral y la preparación, fomentar la confianza y el apoyo del público, crear una comprensión global, apoyar la estrategia del Comandante y disuadir a adversarios. US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-61 Public Affairs*. 25 de agosto, pp. vii-ix.

Al igual que se ha hecho anteriormente para los conceptos de INFOOPS y PSYOPS, la siguiente tabla recoge las definiciones que contemplan tanto la OTAN como Estados Unidos para el concepto de *public affairs*:¹¹¹⁴

OTAN	Función responsable de promover los objetivos militares de la OTAN al público con el fin de mejorar el conocimiento y la comprensión de los aspectos militares de la Alianza. Incluye el planeamiento y conducción de la comunicación interna y externa y las relaciones institucionales. En cada nivel de mando, apoya directamente al Comandante y, por lo tanto, no puede ser delegada o subordinada a otras funciones. ¹¹¹⁵
ESTADOS UNIDOS	Aquellos asuntos relacionados con la información pública, la información del mando, y las actividades de participación de la comunidad dirigidas al público interno y externo con interés en el Departamento de Defensa. ¹¹¹⁶

Tabla 38. Definiciones de *Public Affairs*.

Llegados a este punto, tal y como veíamos en el capítulo anterior, hay que recordar que las Fuerzas Armadas tienen mucho camino que recorrer para disponer de profesionales expertos en el ámbito de la información pública, más allá de que el alcance de este concepto se quede corto, dadas las demandas actualmente existentes en el entorno de la información, y deba evolucionar hacia el concepto de *public affairs*. Consciente de ello, el teniente coronel Campo Fort, jefe de *Public Affairs* del NRDC-ESP, afirma:

“El concepto de *Public Affairs* no se ha desarrollado en el seno de las Fuerzas Armadas; seguimos conviviendo con el obsoleto concepto de

¹¹¹⁴ En este contexto, la OTAN diferencia entre *public affairs* y *military public affairs*. La definición facilitada corresponde a esta segunda acepción.

¹¹¹⁵ Traducción propia. NATO (2011). *NATO Military Public Affairs Policy*. Documento MC 0457/2, febrero de 2011. Bruselas, p. 11.

Por su parte, el Mando Aliado para Operaciones (ACO) establece que las *public affairs* militares son una función que contribuyen al éxito de la misión. La misión de *public affairs* es “apoyar a los comandantes en la comunicación con información precisa en tiempo y forma a las audiencias para mejorar el conocimiento y la comprensión de los aspectos militares del papel de la Alianza pública, sus objetivos, operaciones, misiones y actividades, mejorando así la credibilidad de la organización. Las audiencias pueden ser aliadas, internacionales, regionales, locales o internas, en función del tema o actividad” (traducción propia). En NATO ALLIED COMMAND OPERATIONS AND ALLIED COMMAND TRANSFORMATION (2010). *NATO Public Affairs Handbook*. Octubre de 2014. Mons/Norfolk, p. 1.

¹¹¹⁶ US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). Op. cit., p. GL-6. Esta publicación doctrinal conjunta define, a su vez, información pública como “aquella información de naturaleza militar, dentro de *public affairs*, cuya difusión ha sido autorizada y no compromete la seguridad”. Op. cit., GL-7 (traducción propia).

información pública. *Public Affairs* es mucho más que información pública, algo que todavía no está asimilado en las Fuerzas Armadas. La gestión de la información pública es demasiado institucional y adolece de operatividad. La situación de la información pública en España refleja la lucha interna por abandonar el ejército territorial y apostar claramente por unas Fuerzas Armadas de proyección como herramienta política”.¹¹¹⁷

A pesar de que los medios de comunicación social (MCS) han sido y continúan siendo muy escépticos sobre el éxito de las operaciones de las coaliciones – pues cuando los oficiales de información pública informan detalladamente sobre los logros de los objetivos militares, algunos les acusan de estar siguiendo una agenda política¹¹¹⁸ – no es menos cierto que los MCS también juegan un papel importante, no solo por la influencia que ejercen en la opinión pública, sino como instrumento para ofrecer la información oportuna y veraz – a ser posible de manera objetiva, sin ningún tipo de sesgo – que la sociedad demanda sobre las operaciones militares en las que las Fuerzas Armadas españolas se encuentran participando. Según el coronel Sanz:

“Alimentamos a los medios de comunicación como una audiencia, cuando deberíamos considerarlos un canal de llegar a otras audiencias. Su capacidad de generar opinión puede deberse a que están tomando el papel que otros deberían hacer [...] Aunque mantengamos una relación cordial con los medios de comunicación social,¹¹¹⁹ si no somos capaces de conectar con las

¹¹¹⁷ Entrevista realizada el 26 de junio de 2015.

¹¹¹⁸ OPPERMAN, Duane A. (2012). *Information Operations and Public Affairs: A Union of Influence*. Carlisle: Army War College, p. 10.

¹¹¹⁹ Tal y como recoge la doctrina, un tratamiento erróneo a los MCS en la zona de operaciones comporta una serie de riesgos, que deben tenerse en cuenta: hacer caso omiso a sus peticiones, les obliga a buscar la información solicitada en otras fuentes, lo que contribuye a la especulación y a la desinformación; se dificulta la difusión de lo que realmente está sucediendo, desde el punto de vista militar; y, puede condicionar las decisiones políticas y traducirse en posibles limitaciones a las operaciones en curso. *Ibíd.*, p. 2-1.

audiencias a las que llegan, solo estaremos ganando la tranquilidad de que el canal no nos es contrario, pero los resultados no ayudarán a conseguir una comunicación estratégica”.¹¹²⁰

La doctrina prohíbe el uso de la información pública como herramienta de operaciones psicológicas o de decepción militar, debido a la posible repercusión que podría tener sobre las audiencias. *Public Affairs*, o información pública en el caso español, queda bajo el paraguas de StratCom, ya que debe estar integrada con otros procesos de información. Sin embargo, los oficiales de información pública¹¹²¹ deben conocer los planes de INFOOPS, con el fin de que éstos no interfieran en sus propias actividades. Del mismo modo, las operaciones de información tienen prohibido poner en peligro el objetivo principal y las reglas bajo las cuales trabajan los oficiales de información pública y otras capacidades relacionadas.¹¹²²

Muestra de la importancia que se le dedica a la información pública en las operaciones es que ésta es una función de mando de la más alta prioridad y compete al jefe de la fuerza la total responsabilidad en dicha materia, no pudiendo delegarla o subordinarla a ninguna sección de su Estado Mayor.¹¹²³ De ahí que el mayor problema al que se enfrenta todo mando militar sea conseguir el equilibrio entre el deber de mantener informado a los MCS y el deber de preservar la seguridad de las operaciones, la del personal bajo sus órdenes y la de sus familias.¹¹²⁴

¹¹²⁰ Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

¹¹²¹ Ésta es la actual denominación nacional (*PIO, Public Information Officer*) para los responsables de gestionar la comunicación en operaciones, heredada de otras organizaciones internacionales, tales como la OTAN o Naciones Unidas. No obstante, la evolución del concepto en la OTAN ha hecho renombrar a dichos oficiales, conocidos ahora como PAO (*Public Affairs Officer*), si bien la ONU ha preferido continuar con la denominación inicial, PIO.

¹¹²² OPPERMAN, Duane A. (2012). Op. cit., p. 14.

¹¹²³ EJÉRCITO DE TIERRA (2003). Op. cit., p. 1-5.

¹¹²⁴ El jefe de la fuerza no solo se enfrenta a encontrar este equilibrio sino que además ha de seguir las directrices políticas del gobierno que, en numerosas ocasiones, constriñe la libertad de información

Al igual que las INFOOPS, las actividades de información pública deben planearse de forma centralizada y ejecutarse descentralizadamente. Para ello, deberán tener en cuenta, respecto a la información, los principios de veracidad, actualidad y coherencia; y, con relación al proceso de la comunicación, los principios de credibilidad, oportunidad, continuidad y unicidad.¹¹²⁵

Antes de dar paso a las operaciones de influencia, la siguiente tabla resume las principales características de los conceptos anteriormente explicados:

FUNCIÓN	AUDIENCIA	ACCIÓN	OBJETIVO	FINALIDAD
INFOOPS	El jefe enemigo	Engaño	Toma de decisión equivocada	Superioridad de la información
PSYOPS	Enemigos y neutrales	Propaganda	Persuasión involuntaria	Modificación de comportamiento
Información pública	Público en general	Información veraz	Mantenerlo informado	Comprensión y apoyo

Tabla 39. Cuadro comparativo de INFOOPS, PSYOPS e información pública.¹¹²⁶

demandada por los MCS.. Para contribuir a una mejor cultura de defensa, asignatura en la que España suspende, los gobernantes deberían dar una línea continuista, al igual que en política exterior, de nuestras acciones. Según el teniente coronel Campo, “comunicar es proporcionar información, argumentos y datos que permitan a los ciudadanos hacer sus propios juicios de opinión sobre cómo se gestionan los recursos de Defensa. Los políticos y los militares debemos escuchar lo que el ciudadano piensa y actuar en consecuencia”. Entrevista realizada el 26 de junio de 2015.

¹¹²⁵ EJÉRCITO DE TIERRA (2003). Op. cit., pp. 2-5 y 2-6. Por su parte, la publicación conjunta JP3-61 establece que “Las actividades de *Public Affairs* y las INFOOPS contribuyen directamente a lograr los objetivos militares; a contrarrestar la propaganda del adversario y la desinformación; y disuadir al adversario de sus acciones [...] No obstante, a pesar de que realizan actividades similares, deben permanecer como áreas funcionales separadas”. US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-61 Public Affairs*. 25 de Agosto, p. II-9.

Por su parte, la OTAN establece como principios: contar y mostrar la historia de la OTAN; proporcionar información precisa y oportuna en el tiempo; asegurar que la información ofrecida es consistente, complementaria y coordinada; no comprometer la seguridad operativa; y, respetar las culturas regionales y locales, así como tener en cuenta la sensibilidad multinacional. En NATO (2011). Op. cit., pp. 12-13.

¹¹²⁶ EJÉRCITO DE TIERRA (2003). Op. cit., p. 5-9.

5. OPERACIONES DE INFLUENCIA

La necesidad de influir en las percepciones de las poblaciones ha existido desde los orígenes de la historia del ser humano.¹¹²⁷ Se puede decir, en cierto modo, que la historia de la comunicación estratégica es la historia de la influencia, aunque la aceptación del término haya sido relativamente reciente en los ámbitos estatales, políticos o militares, y adaptado al mundo empresarial y comercial.

Para el término influencia, el Diccionario de la Lengua Española, en su primera acepción, recoge que es “acción y efecto de influir”. A su vez, referido a una persona o cosa, influir es “ejercer predominio, o fuerza moral”.¹¹²⁸ En este contexto, la influencia se transfiere de un actor a otro mediante la comunicación que se establece entre ambos, específicamente mediante la recepción, comprensión y aceptación, por parte del receptor, del mensaje enviado por el emisor.

La capacidad de influir de un actor guarda relación con la capacidad de transmitir sus preferencias hacia otros. De hecho, según la teoría de la comunicación, el principal propósito de toda comunicación es influir, para causar un efecto intencionado, de

¹¹²⁷ Son numerosas las referencias al arte de influir mediante los diversos métodos comunicativos que han sido desarrollados a lo largo de la historia. Así, si nos circunscribimos al arte militar, Sun Tzu, en su tratado “El arte de la guerra”, ya describía cómo influir en las percepciones del enemigo y en las de las fuerzas propias. Asimismo, lo que hoy se conoce como *Key Leader Engagement (KLE)*, ya fue llevado a la práctica en el siglo XVI por Hernán Cortés, al establecer contactos con los diferentes líderes de las tribus aztecas oprimidas, para sumarse a sus tropas. Otro ejemplo no tan lejano, algo similar al concepto actual de PSYOPS, lo tenemos en la figura de Napoleón, que utilizó pasquines y panfletos para conseguir el apoyo popular de los ciudadanos franceses o para causar terror entre sus adversarios.

¹¹²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª edición. Madrid: Espasa, p. 1274.

manera abierta o encubierta.¹¹²⁹ En este sentido, toda comunicación puede ser catalogada como discursiva o instrumental.¹¹³⁰

Tal y como hemos señalado, las operaciones de influencia no son nuevas y han sido utilizadas siguiendo la evolución de la guerra y sus formas, aunque no hayan sido articuladas explícitamente en el contexto actual que del concepto se tiene. Así, en “El Arte de la Guerra”, Sun Tzu ofrece dos conceptos de importancia para las operaciones de influencia: el valor de la victoria sin luchar¹¹³¹ y la ubicuidad del engaño o decepción.

Para Sun Tzu, el engaño es la clave del éxito en la guerra; es la manipulación de las apariencias en relación con las diferentes situaciones reales, de modo que sus actuaciones constituyan un multiplicador de las fuerzas:

“Toda guerra se basa en el engaño. Por lo tanto, cuando hay que atacar, debemos parecer incapaces de hacerlo; al utilizar nuestras fuerzas, debemos parecer inactivos; cuando estamos cerca, debemos hacer creer al enemigo que estamos muy lejos; cuando se está lejos, hay que hacerle creer que estamos cerca. Extiende cebos para atraer al enemigo. Finge desorden y

¹¹²⁹ BERLO, David K. (1960). *The Process of Communication: An Introduction to Theory and Practice*. New York: Holt, Rinehart and Winston, p. 12.

¹¹³⁰ La comunicación discursiva consiste en el diálogo diseñado para alcanzar el mutuo entendimiento y llegar al acuerdo, siendo más apropiada para situaciones en las que se requiere el intercambio de ideas (por ejemplo, los programas militares de intercambio). Por su parte, la comunicación instrumental está más orientada a alcanzar los objetivos; tiende a ser una comunicación unidireccional, sin posibilidad de intercambiar ideas, con la finalidad de influir y expresar nuestras preferencias, expectativas o intenciones (por ejemplo, la coerción o la demostración de fuerza). En GREGORY, Bruce (2005). “Public Diplomacy and Strategic Communication: Cultures, Firewalls and Imported Norms”. Conference on International Communication and Conflict, 31 de agosto. Washington, D.C.: George Washington University and Georgetown University, pp. 9-15. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.112.7338&rep=rep1&type=pdf> (acceso el 14 de diciembre de 2013).

¹¹³¹ Sun Tzu creía que la excelencia del arte de la guerra consistía en derrotar al enemigo sin luchar: “Luchar y conquistar en todas sus batallas no es la excelencia suprema; la excelencia suprema consiste en romper la resistencia del enemigo sin luchar[...] La verdadera excelencia es planear en secreto, moverse subrepticamente, para frustrar las intenciones del enemigo y frustrar sus planes, con lo que al final del día se puede haber ganado sin derramar una gota de sangre” (traducción propia). En SUN TZU (1910). Op. cit., p. 46 y 54.

aplástalo. Si está seguro en todos los aspectos, prepárate para ello. Si es superior, evítalo. Si tu oponente tiene un temperamento colérico, trata de irritarlo. Pretende ser débil, para que crezca su arrogancia. Si está reponiéndose, no le deis tregua. Si sus fuerzas están unidas, sepáralas. Atácalo donde no está preparado, aparece donde no te espera”.¹¹³²

Del mismo modo, Clausewitz, en su tratado “Sobre la guerra”, ofrece numerosas contribuciones a la historia, la filosofía y la teoría de la guerra, pero destacan tres elementos: en primer lugar, ofrece una sucinta visión sobre cómo la política guía la naturaleza y la conducción de la guerra; en segundo lugar, argumenta que los factores morales o psicológicos son tan importantes como los factores físicos de la guerra;¹¹³³ y, en tercer lugar, proclama una doctrina que es la antítesis de conceptos como el de operaciones de influencia. Aunque Clausewitz es más recordado por su frase “la guerra es la continuación de la política por otros medios”, debemos advertir que “la guerra es sólo una parte de las relaciones políticas, por lo tanto, de ninguna manera es algo independiente por sí misma”.¹¹³⁴ De hecho, algunas de las estratagemas que consideraríamos como operaciones de influencia, para Clausewitz no eran sino un medio legítimo de hacer la guerra:

¹¹³² Traducción propia. En este pasaje, Sun Tzu aboga por la manipulación de la percepción del adversario para establecer las condiciones propicias para la victoria, llevando al adversario a hacer algo que, en condiciones normales, no haría. *Ibíd.*, pp. 38-39.

¹¹³³ Para Clausewitz, “las fuerzas morales constituyen uno de los temas más importantes en la guerra. Son el espíritu que impregna todo el ámbito bélico. Se adhieren más tarde o más temprano, y con conformidad mayor, a la voluntad que activa y guía a toda la masa de fuerzas y, por así decir, se confunden con ella en un todo, porque ella misma es una fuerza moral [...] El espíritu y otras cualidades morales de un ejército, de un general o de un gobierno, la opinión pública en las zonas donde se desarrolla la guerra, el efecto moral de una victoria o de una derrota, son cosas que en sí mismas varían mucho de naturaleza y que pueden ejercer también una influencia muy diferente, según como se planteen con respecto a nuestro objetivo y nuestras relaciones”. En CLAUSEWITZ, Carl von (2002). *De la Guerra*, p. 105. En: <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf> (acceso el 20 de mayo de 2011).

¹¹³⁴ *Ibíd.*, p. 162.

“Si no exigimos del enemigo más que un pequeño sacrificio, estaremos satisfechos con sólo obtener, mediante la guerra, un pequeño equivalente y esperaremos alcanzarlo por medio de esfuerzos moderados [...] Si se permite la imposición de esta influencia del objetivo político sobre la guerra, como debe ser, no quedará ya ningún límite y habrá que tolerar que se recurra a ese método de guerra que consiste en la *simple amenaza al enemigo* y en la *negociación*”.¹¹³⁵

Su preocupación por el uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella para provocar a otro Estado comportarse de una determinada manera hace que deba ser controlado y coordinado al nivel más alto posible. De ahí, que se desprenda que cualquier operación de información deba establecerse en el nivel operacional, si no en el estratégico, por su propia naturaleza y aplicación.

Más recientemente, un aspecto clave en los debates actuales sobre operaciones de influencia es la naturaleza de la inteligencia y cómo ésta se usa en las operaciones de influencia. Así, las coaliciones multinacionales han puesto de manifiesto el hecho de que el uso de la inteligencia en las operaciones de influencia presenta dificultades, sobre todo a la hora de compartir información debido, en mayor parte, a problemas de acceso y por motivos de seguridad.¹¹³⁶

¹¹³⁵ Ibid., p. 161.

¹¹³⁶ La mayor parte de los problemas entre las naciones de las coaliciones suele proceder de la reticencia que tienen a compartir la información. Si a ello le sumamos que, en numerosas ocasiones, se suele clasificar documentos con información sensible en base a la “necesidad de conocer” (*need-to-know*), el resultado es la dificultad para dirigir las operaciones eficazmente.

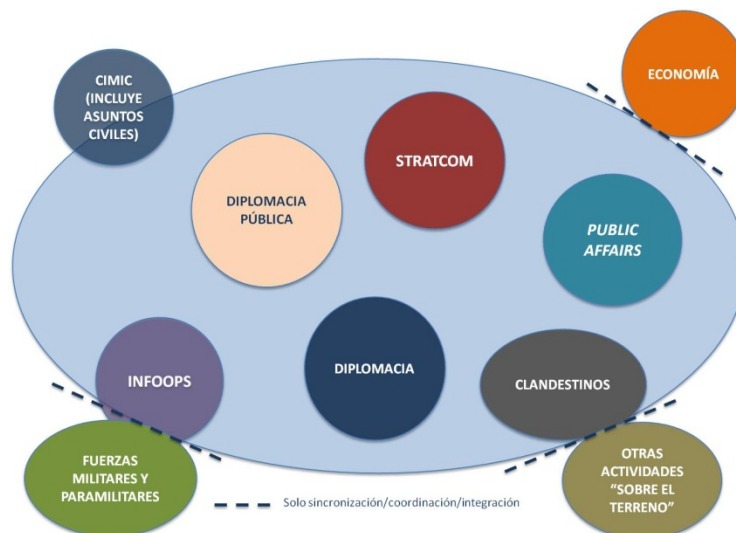


Figura 50. Elementos de las operaciones de influencia.¹¹³⁷

En la actualidad, el término de operaciones de influencia se está utilizando para definir un conjunto bastante limitado de actividades, sobre todo en un contexto terrestre, tanto en el nivel operacional como en el nivel táctico. Sin embargo, el concepto de influencia aún está en desarrollo y, al igual que con otros conceptos revisados en la tesis, todavía no existe una doctrina sobre operaciones de influencia ni tampoco hay modelos conceptuales ampliamente aceptados.¹¹³⁸ A pesar de ello, no debemos olvidar que en las operaciones de información y en las operaciones de influencia son numerosos los actores e instrumentos relacionados con la comunicación que participan sobre el terreno.

Una de las condiciones indispensables para lograr los objetivos es que todos ellos deben estar sincronizados, coordinados e integrados en una estrategia coherente. Del mismo modo, las actividades de influencia deben ser coordinadas en un amplio contexto, pues

¹¹³⁷ LARSON, Eric V.; DARILEK, Richard E.; GIBRAN, Daniel; et al. (2009). *Foundations of Effective Influence Operations. A Framework for Enhancing Army Capabilities*. Santa Monica: RAND Corporation, p. 5.

¹¹³⁸ Como señalábamos anteriormente, las doctrinas nacionales introducen matices para evitar connotaciones negativas del término. Así, la doctrina británica utiliza el término menos restrictivo “actividad” en lugar del término “operación”, que es más restrictivo y, sin embargo, utilizado ampliamente en la doctrina estadounidense. No obstante, tal y como afirma el coronel Sanz, “la guerra de los nombres es un absurdo. Los paneles doctrinales se encargarán de definir finalmente cómo se llama a lo que hoy conocemos como StratCom en la OTAN e Influencia en otros ámbitos. Lo importante es ser capaz de crear esa mentalidad que impregne la totalidad de nuestras acciones, letales o no, y nuestras palabras para la consecución de un fin”. Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

deben ser conducidas desde el nivel estratégico para alcanzar los efectos deseados en los niveles operacional y táctico. Ello requiere un liderazgo eficaz que pueda coordinar estas acciones tanto dentro como fuera de su ámbito de actuación, es decir, tanto con las fuerzas militares desplegadas sobre el terreno como con los gobiernos, organizaciones internacionales, ONG o cualquier otro tipo de actor en el teatro de operaciones.¹¹³⁹

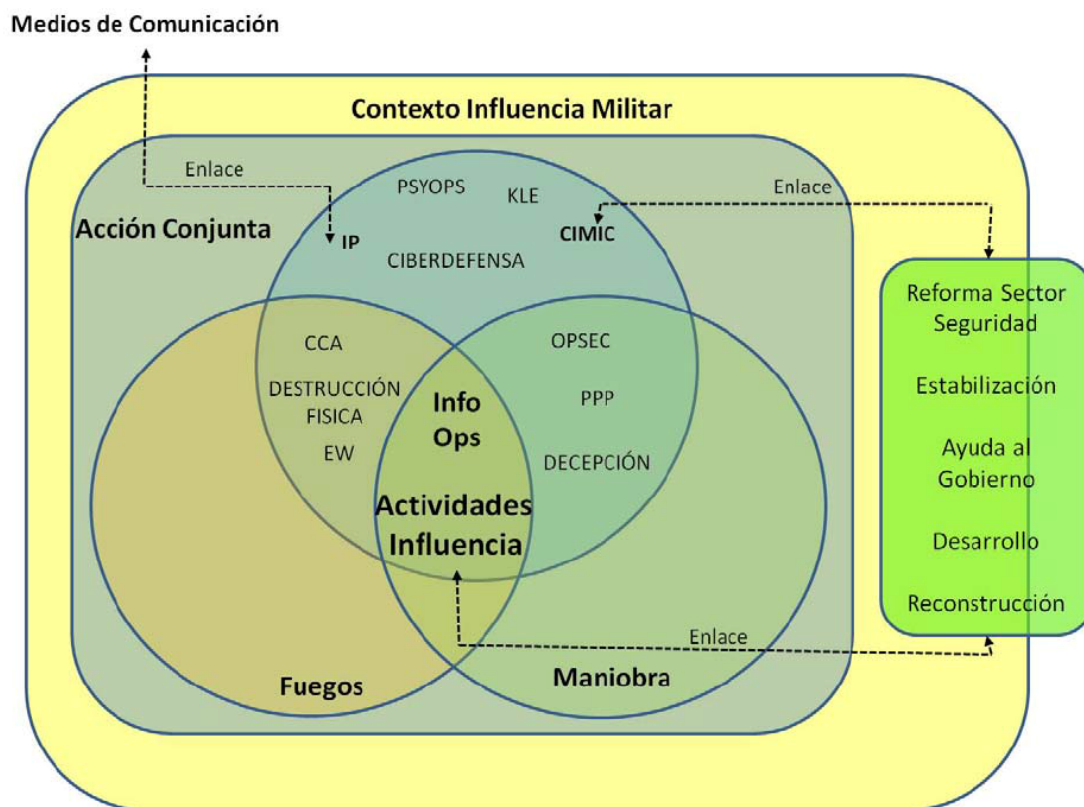


Figura 51. Contexto de la influencia militar.¹¹⁴⁰

5.1. La influencia en el modelo de comunicación

Influir eficazmente implica comunicar eficazmente. De hecho, el propósito fundamental de toda comunicación con intención es influenciar en las audiencias, causar algún efecto

¹¹³⁹ La doctrina militar española define el teatro de operaciones como el “espacio físico necesario para desarrollar las operaciones militares y el apoyo a éstas durante amplios periodos de tiempo, para la consecución de uno o varios objetivos estratégicos”. En EJÉRCITO DE TIERRA (2011). *PD1-001. Empleo de las Fuerzas Terrestres*. Madrid: Centro Geográfico del Ejército., p. B-3.

¹¹⁴⁰ FRESNEDA MORALES, Miguel Ángel (2014). *Fundamentos de las operaciones de influencia*. Monografía del XV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, p. 17.

deseado.¹¹⁴¹ Por ello, antes de continuar, conviene recordar el tradicional significado de la comunicación, que consiste en que un emisor “A” envía un mensaje a un receptor “B”, a través de un canal. Si el emisor “A” elabora el mensaje correcto, y éste no sufre ninguna modificación, el receptor “B” lo comprenderá y podrá verse afectado según las intenciones de “A”.

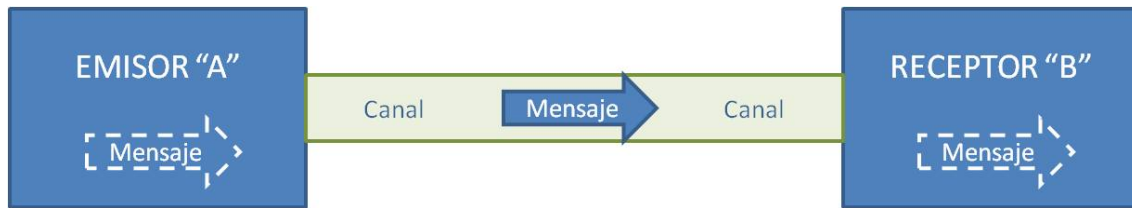


Figura 52. Modelo de comunicación tradicional.

Pero cuando queremos comunicar con cierto propósito, la comunicación comienza con una intencionalidad del emisor. Así, dada que dicha intencionalidad solo existe en el intérprete “A”, debe codificar el mensaje mediante señales, que deberán ser interpretadas por el receptor “B”. De todas las señales que “B” recibe, éste las selecciona y decodifica para tener una percepción del mensaje. “B” tenderá a seleccionar aquellas señales que sirven a sus propósitos e intereses en el marco de referencia en el que opera. Así, en este modelo, no hay ninguna garantía de que “B” interprete la señal como desea “A”, sino que es “B”, en última instancia, quien crea el mensaje, no “A”. Este modelo muestra que la comunicación rara vez es unidireccional: “A” inicia una señal, “B” la interpreta y responderá devolviendo otra señal a “A”, quien nuevamente la interpretará y se verá afectado por dicha respuesta; y, así, sucesivamente.

La cuestión importante de este modelo es que “A” debe anticiparse a la señal que le enviará “B”, sobre todo cuando no tiene control sobre dicha respuesta. La realidad es

¹¹⁴¹ BERLO, David K. (1960). *The Process of Communication: An Introduction to Theory and Practice*. New York: Holt, Rinehart and Winston, pp. 11-12. Cada vez es más evidente que quien domine las ideas, las percepciones, las imágenes, en definitiva, la información, estará en condiciones de controlar los procesos de decisión e influir en los actores nacionales e internacionales.

que una comunicación eficaz, en numerosas ocasiones, será imposible debido a las diferencias culturales y cognitivas entre los actores.

En resumen, este modelo pone de manifiesto que existen ciertos límites para los que la comunicación no es suficiente para conseguir nuestros objetivos.

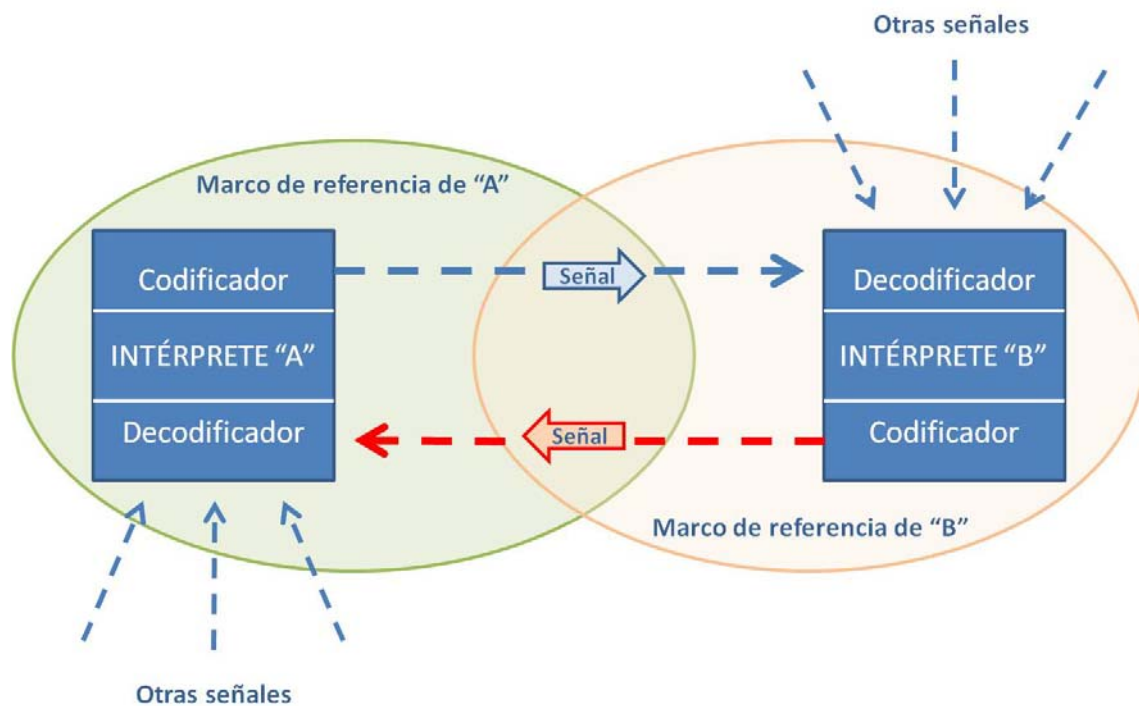


Figura 53. Modelo de comunicación interpretativa.

Como ya vimos en el capítulo anterior, el espectro del esfuerzo por influir en la conciencia o comportamiento de otros actores comprende desde acciones indirectas (simplemente informando, proporcionando información de manera objetiva) hasta acciones en las que la influencia se ejerce de forma directa (presionar para obtener una respuesta determinada, ya sea mediante la coerción o amenazas).

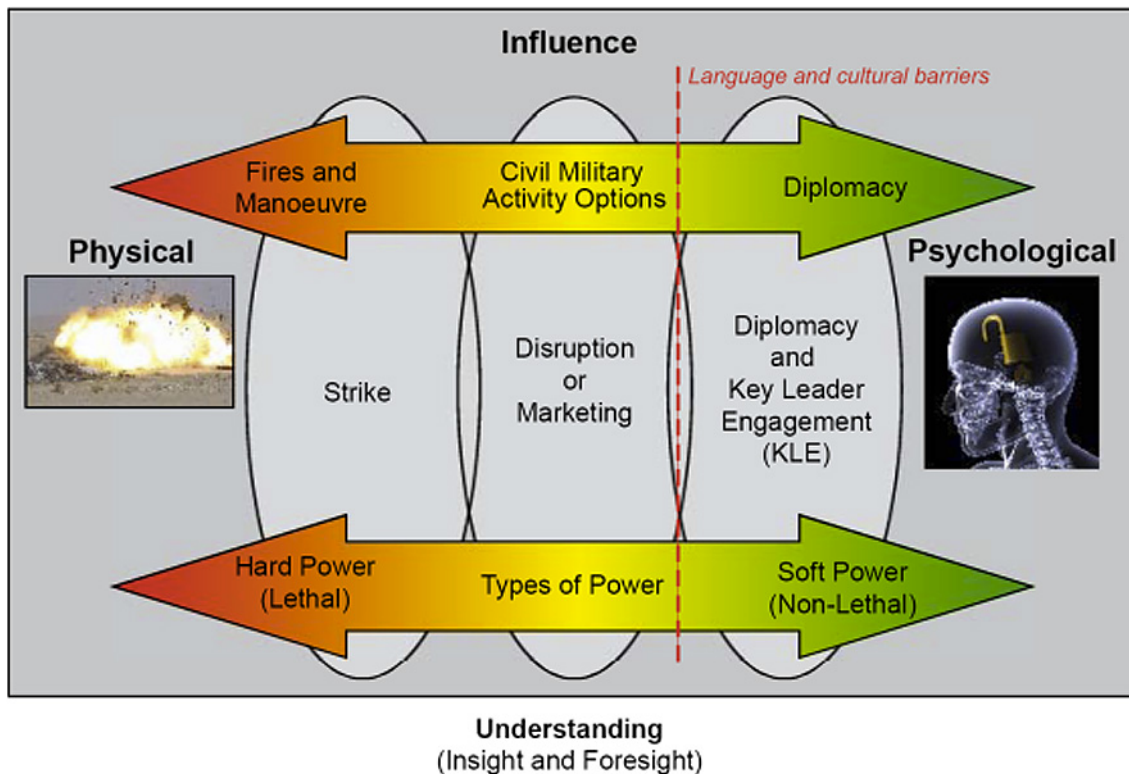


Figura 54. Espectro de la influencia.¹¹⁴²

En algunos casos, especialmente en aquéllos en los que se pretende influir en los “corazones y mentes” de las poblaciones donde se llevan a cabo campañas contra insurgentes, puede ser deseable dedicarse a persuadir en determinadas audiencias objetivo para, posteriormente, de manera “natural”, seguir haciendo lo mismo con el resto de individuos, si bien ha de tenerse un buen conocimiento de los factores que regulan las relaciones en dicha comunidad.

Así, Hazleton sostiene que los símbolos son partes tangibles observables del proceso de la comunicación. Para que la comunicación sea eficaz, los símbolos deben compartirse y ser aceptados tanto por el emisor como por el receptor. De este modo, es posible

¹¹⁴² UK MINISTRY OF DEFENCE (2011). *Joint Doctrine Publication 2-00. Understanding and Intelligence Support to Joint Operations*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre, p. 1-16.

analizar los mensajes como comunicación simbólica que contienen propiedades físicas, psicológicas y sociales.¹¹⁴³

NIVEL	FÍSICO	PSICOLÓGICO	SOCIOLÓGICO
CONTENIDO	Vista (gráfico-visual) Oído Tacto Olfato Gusto	<i>Referencia:</i> - Connotativa - Denotativa <i>Estilo:</i> - Lógico - Interesante - Emocional - Positivo - Conciso - Ambiguo - Factual	Visión retórica Temas Simbolismo Fantasías Sagas
ESTRUCTURA	Intensidad Contraste Orden especial Orden cronológico	<i>Orgánica:</i> - Espacial - Cronológico - Tipologías <i>Psicológica:</i> - Causa-efecto - Problema-solución - Clímax-anticlímax	<i>Distribución:</i> - Tamaño de la red - Definir la red - Simetría - Relaciones <i>Frecuencia:</i> - Actividad - Tópico/símbolo
FUNCIÓN	<i>Atribución de símbolos:</i> - Repetición - Contradicción - Sustitución - Verificación - Complemento - Acento <i>Atribuciones a los comunicadores:</i> - Relaciones - Status - Afecto	FACILITAR INFORMAR COACCIONAR/AUTORIZAR PERSUADIR NEGOCIAR SOLUCIONAR PROBLEMAS	<i>Desempeño de tareas:</i> - Identificación del problema - Identificación de la solución - Regulación del comportamiento - Intercambio de información <i>Mantenimiento del grupo:</i> - Socialización - Toma de conciencia - Resolución de conflictos - Liderazgo

Tabla 40. Matriz para el análisis de los símbolos en las relaciones comunitarias.¹¹⁴⁴

¹¹⁴³ “Físicamente, los mensajes son estímulos tangibles que se pueden percibir. Psicológicamente, los significados atribuidos a los mensajes por los receptores pueden especificarse. Socialmente, los líderes influyen en los procesos de evaluación de los mensajes individuales [...] A la hora de la confección y clasificación de los mensajes, en función de sus características funcionales, debe tenerse en cuenta las características de la audiencia. En concreto, las opciones estratégicas reflejan supuestos sobre las características de comportamiento, cognitivas y motivacionales de las audiencias”. En HAZLETON, V.; LONG, L. W. (1998). “Concepts for public relations education, research, and practice: A communication point of view. *Central States Speech Journal*, vol. 39, p. 85. Citado en WERDER, Kelly Page (2015). “A Theoretical Framework for Strategic Communication Messaging. En HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar. Op. cit., p. 270.

¹¹⁴⁴ Traducción propia. *Ibíd.*, p. 271.

Hazleton utiliza estos conceptos para desarrollar una matriz para el análisis de los mensajes en las relaciones comunitarias como comunicación simbólica, que puede verse en la tabla anterior. La parte superior de la matriz refleja el nivel de abstracción de la audiencia en términos de los efectos de los mensajes y su procesamiento: en el primer nivel, los mensajes se ven como objetos físicos para ser aprehendidos y procesados por los individuos; en el segundo nivel, los mensajes se ven como objetos para ser comprendidos por las personas, considerándose su impacto psicológico; y, en el tercer nivel, se tiene en consideración el impacto de los procesos sociales en los efectos sobre los símbolos. Mientras, la parte izquierda contiene tres conceptos – contenido, estructura y función¹¹⁴⁵ – que reflejan supuestos sobre las características de los mensajes, los cuales están presentes en todo el proceso de comunicación, si bien son aspectos simbólicos que pueden interpretarse de forma independiente.

De dicha matriz, en el nivel psicológico, Hazleton identifica seis funciones de los mensajes – facilitar, informar, coaccionar/autorizar, persuadir, negociar y solucionar problemas – de las cuales, las cuatro primeras devienen de la literatura del cambio social e incluye conceptos identificados por Zaltman y Duncan, mientras que las dos últimas incorporan las ideas de la dirección y propósito de la comunicación. De estas funciones, desarrolla una taxonomía de posibles estrategias que las organizaciones pueden hacer uso cuando se dirigen a sus públicos.¹¹⁴⁶

Por su parte, Larson y otros autores presentan un modelo de influencia en la opinión pública,¹¹⁴⁷ que pone de manifiesto los diferentes obstáculos que han de superar nuestras acciones, al tiempo que sirve como guía general para las buenas prácticas y

¹¹⁴⁵ El contenido se refiere a las características manifiestas de los mensajes, la estructura hace referencia a la distribución y frecuencia de los elementos comunicativos en un determinado nivel de análisis y la función establece su relación con las audiencias y refleja supuestos sobre los efectos de los mensajes.

¹¹⁴⁶ WERDER, Kelly Page (2015). Op. cit., pp. 272-274.

¹¹⁴⁷ LARSON, Eric V.; DARILEK, Richard E.; GIBRAN, Daniel; et al. (2009). Op. cit., pp. 53-58.

como una herramienta para identificar los posibles problemas que pueden presentarse. La siguiente figura ilustra las tres posibles alternativas para influir en la audiencia objetivo:

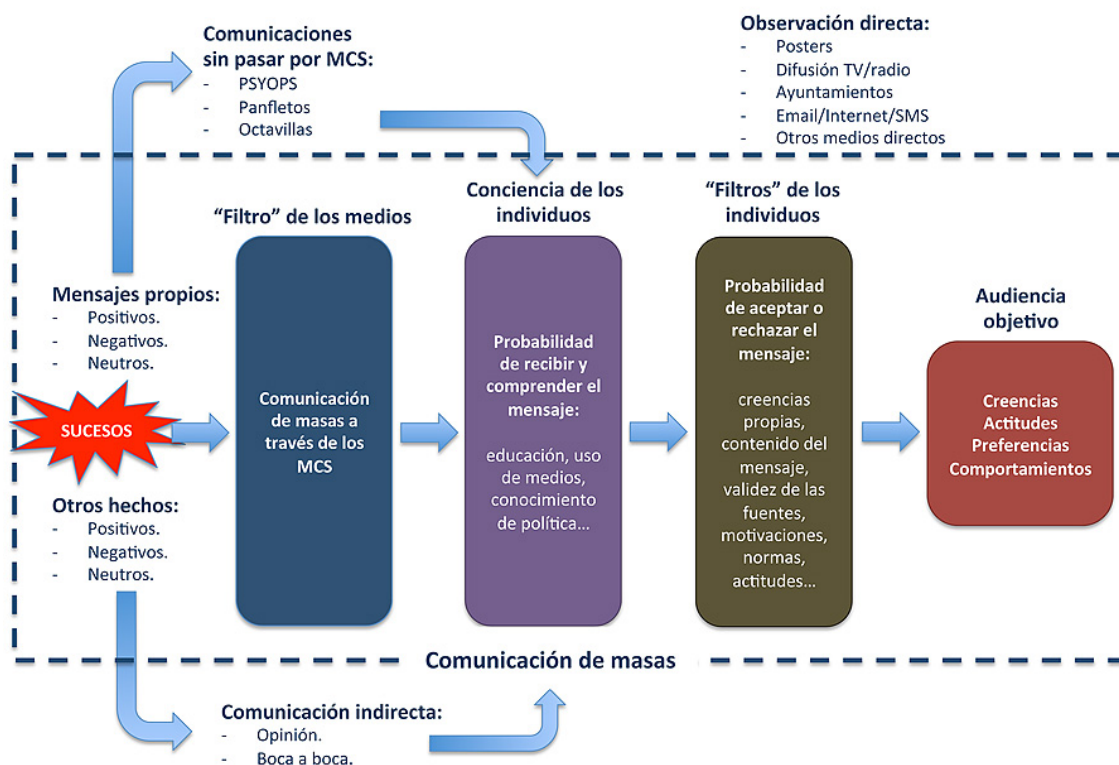


Figura 55. Modelo de influencia para la opinión pública.¹¹⁴⁸

5.2. Teorías sobre influencia más relevantes

Tal y como hemos argumentado anteriormente, son numerosos los estudios realizados sobre influencia, especialmente los llevados a cabo en los campos cognitivo, social y comunicativo. En un estudio realizado por la RAND Corporation, se hace un repaso a las principales teorías sobre influencia en realizados sobre individuos y grupos que, a continuación, pasamos a recoger.¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁸ Ibíd., p. 54.

¹¹⁴⁹ LARSON, Eric V.; DARILEK, Richard E.; GIBRAN, Daniel; et al. (2009). Op. cit., pp. 11-41.

5.2.1. Teorías de la influencia en individuos

El modelo “valor-expectativa” – elaborado por Fishbein, Ajzen y Feather – sugiere que el significado de las actitudes surge, espontánea e inevitablemente, como creencias sobre un objeto. Esta teoría proporciona un marco teórico para examinar la resistencia a la persuasión, centrándose en la aceptación o rechazo de los mensajes, en la evaluación de los atributos de los mensajes y en los impactos de segundo orden en las actitudes, no directamente dirigidos a los mensajes.¹¹⁵⁰

El modelo de la probabilidad (ELM),¹¹⁵¹ modelo de proceso dual desarrollado por Petty y Cacioppo, establece que las actitudes guían las decisiones y otros comportamientos que son caminos directos o alternativos a la persuasión. Mientras, el modelo diferencial semántico de la actividad, potencia y evaluación (EPA),¹¹⁵² elaborado por Osgood, sirve de puente entre la comunicación de mensajes relacionados con las actitudes y el significado que los individuos asignan a dichas actitudes en mayores estructuras sociales.

La teoría de la disonancia cognitiva,¹¹⁵³ elaborada por Festinger, establece que las discrepancias cognitivas que mantienen los individuos son motivadas para reducir o eliminar las tensiones existentes entre diferentes percepciones y trata de reconducirlas nuevamente.

¹¹⁵⁰ FISHBEIN, M.; AJZEN, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention, and Behaviour: An Introduction to Theory and Research*. Reading: Addison-Wesley; FEATHER, N. T. (ed.) (1982). *Expectations and Actions: Expectancy-Value Models in Psychology*. New Jersey: Laurence Erlbaum Associates.

¹¹⁵¹ ELM: *Elaboration Likelihood Model*. En PETTY, Richard E.; CACIOPPO, John T. (1996). *Attitudes and Persuasion: Classic and Contemporary Approaches*. Boulder: Westview Press.

¹¹⁵² EPA: *Evaluation, Potency, Activity*. En OSGOOD, Charles E. (1960) “Cognitive Dynamics in the Conduct of Human Affairs”. *Public Opinion Quarterly*, vol. 24, nº 1, verano de 1960, pp. 341-365; OSGOOD, Charles E.; SUCI, George J.; TANNENBAUM, Percy H. (1961). *The Measurement of Meaning*, 3ª imp. Evanston: University of Illinois.

¹¹⁵³ PETTY, Richard E.; WEGENER, Duane T.; FABRIGAR, Leandre R. (1997). “Attitudes and Attitude Change”. *Annual Review of Psychology*, vol. 48, pp. 609-647.

La teoría de la racionalidad limitada,¹¹⁵⁴ de Herbert Simon, establece que el ser humano es parcialmente racional ya que, dada la complejidad del mundo y las restricciones prácticas sobre determinados recursos para obtener información y en la toma de decisiones, la racionalidad humana necesariamente tiene que ser limitada.

Por su parte, la teoría del aprendizaje social,¹¹⁵⁵ de Miller y Dollard, justifica que las personas aprenden nuevas conductas a través de los principios del aprendizaje, es decir, del refuerzo, del castigo o del aprendizaje observacional de los factores sociales del entorno en el que se desenvuelven. En esta línea, la teoría cognitiva social,¹¹⁵⁶ desarrollada por Bandura, mantiene que los individuos aprenden mediante la observación o imitación del comportamiento de otros. Para ello, Bandura establece cuatro condiciones para el aprendizaje: los individuos deben prestar atención al modelo; los individuos deben ser capaces de recordar el comportamiento observado; los individuos deben poder repetir el comportamiento; y, los individuos deben ser motivados para demostrar el comportamiento aprendido.

5.2.2. Teorías de la influencia en grupos y redes sociales

Igualmente, son numerosas las teorías existentes de cómo determinados grupos influyen en la dinámica de otros. Desde mediados del siglo pasado, comenzaron a realizarse numerosos estudios por psicólogos sobre cómo podía verse afectado el comportamiento. Así, la teoría social del intercambio, elaborada por Thibaut y Kelley, basa el análisis de las interacciones sociales en función de los costes y beneficios de las mismas, y la

¹¹⁵⁴ SIMON, Herbert A. (1957). *Models of Man*. Hoboken: John Wiley & Sons.

¹¹⁵⁵ MILLER, Neal E.; DOLLARD, John (1941). *Social Learning and Imitation*. New Haven: Yale University Press.

¹¹⁵⁶ BANDURA, Albert (1986). *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

disponibilidad de recursos, donde los individuos tratan de maximizar los beneficios y minimizar los costes de dicha interdependencia.¹¹⁵⁷

Un aspecto característico de las operaciones militares es el posible recurso de la coerción mediante la amenaza o uso de la fuerza, lo que, de alguna manera, también permite modelar la comunicación. En este contexto, otra corriente comenzó a estudiar cómo el miedo puede interferir con el proceso de formación de los mensajes y ser muchos más eficaz a la hora de persuadir a las personas. Entre estos autores, se encuentran Hovland, Janis o Feshbach.¹¹⁵⁸ Por su parte, Lewin y Schein estudiaron, por separado, los tipos más extremos de influencia (la persuasión coercitiva y el cambio de pensamiento o “lavado de cerebro”) y los cambios de comportamiento en grupo. Su trabajo se basa en que los cambios de actitud han de pasar por diferentes niveles.¹¹⁵⁹

Más recientemente, Raven ha definido el concepto de “poder social” y desarrollado un modelo de interacción de la influencia personal con el poder. Esta teoría mantiene que existen diferentes formas de poder social que, en función de la finalidad última, los decisores políticos utilizan para influir en las audiencias de terceras partes.¹¹⁶⁰

Por otra parte, Cialdini establece un modelo de influencia. Para ello, propone seis “armas de influencia”: la reciprocidad, tendencia a devolver un favor; el compromiso, tendencia para cumplirlo por motivos de honor; la prueba social, tendencia a comportarse como otros lo hacen; la autoridad, tendencia a obedecer a las personas

¹¹⁵⁷ THIBAUT, J.W.; KELLEY, H.H. (1959). *The Social Psychology of Groups*. Hoboken: John Wiley & Sons.

¹¹⁵⁸ HOVLAND, C.; JANIS, I.; KELLEY, H. (1953). *Communication and Persuasion*. New Haven: Yale University Press; JANIS, I; FESHBAH, S. (1953). “Effects of Fear-Arousing Communications”. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 48, pp. 78-92.

¹¹⁵⁹ SCHEIN, Edgar H. (1961). *Coercive Persuasion: A Socio-Psychological Analysis of the “Brainwashing” of American Civilian Prisoners by the Chinese Communist*. New York: W.W. Norton.

¹¹⁶⁰ RAVEN, Bethram H. (1990). “Political Applications of the Psychology of Interpersonal Influence and Social Power”. *Political Psychology*, vol. 11, nº 3, pp. 493-520.

dotadas de autoridad; la probabilidad de ser como aquéllos a los que les gustaría parecerse; y, la escasez de percepciones genera demanda.¹¹⁶¹

Igualmente han sido objeto de estudio las redes sociales, donde las nuevas ideas y prácticas afectan a los contactos interpersonales y, por extensión, a la comunicación. En este campo, adquieren especial relevancia los líderes de opinión, quienes tienen la capacidad de conseguir numerosos seguidores con sus discursos o mensajes, ya que son fuentes creíbles y de confianza para determinadas audiencias.¹¹⁶²

Las redes sociales son importantes pues, en función de su estructura, puede hacer variar el esfuerzo de influencia de las operaciones militares. Así, en los sistemas militares y políticos centralizados, la persuasión a uno o unos pocos nodos es suficiente como para ejercer influencia al resto de la red, del mismo modo que su eliminación puede llevar a la desestabilización o colapso del sistema.

Por otra parte, en los sistemas jerárquicos, la persuasión a los individuos situados en lo más alto de la cadena jerárquica puede ser más que suficiente para influir en el comportamiento de quienes le siguen, sin llevar a cabo ningún esfuerzo adicional. Sin embargo, en los sistemas descentralizados, la influencia será mucho menor y será necesario realizar más esfuerzos para conseguir resultados similares.¹¹⁶³

¹¹⁶¹ CIALDINI, Robert B. (2000). *Influence: Science and Practice*. 4ª ed., Boston: Allyn and Bacon.

¹¹⁶² BURT, Ronald S. (1999). "The Social Capital of Opinion Leaders". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 566, noviembre de 1999, pp. 37-54.

¹¹⁶³ VALENTE, Thomas W.; DAVIS, Rebecca L. (1999). "Accelerating the Diffusion of Innovations Using Opinion Leaders". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 566, noviembre de 1999, pp. 55-67; CIALDINI, Robert B.; GOLDSTEIN, Noah J. (2004). "Social Influence: Compliance and Conformity". *Annual Review of Psychology*, vol. 55, pp. 591-621; KRACKHARDT, D.; BLYTHE, D.; McGRATH, C. (1994). "KrackPlot 3.0: An Improved Network Drawing Program". *Connections*, vol. 17, nº 2, pp. 53-55.

5.3. Diferentes aproximaciones al concepto de influencia

El uso de las capacidades militares para llevar a cabo operaciones de información, operaciones psicológicas, actividades de información pública o *public affairs* u operaciones de influencia, difieren según las naciones, ya que está estrechamente relacionado con la doctrina correspondiente. Hemos visto como, con el paso del tiempo, las doctrinas van convergiendo hacia conceptos y definiciones más o menos similares. Sin embargo, por lo que respecta al concepto de influencia, la situación es diferente. Así, mientras que hay países – como Canadá, Estados Unidos, Francia o Reino Unido, por citar tan solo alguno de nuestros aliados – que han desarrollado extensamente el concepto y el de operaciones de influencia, en el caso español, su estudio no ha hecho más que comenzar.

No obstante, lo que sí es cierto es que, en gran medida, las capacidades y los sistemas militares han incrementado sus esfuerzos para “inducir” los efectos deseados en las conductas y comportamientos del enemigo como parte de las operaciones de influencia.¹¹⁶⁴

Para Rhoads, la influencia “investiga las causas del cambio humano – ya sea en el comportamiento, la conducta o las creencias. Inducir un cambio de comportamiento se llama obediencia o sumisión. Inducir un cambio de actitud se llama persuasión. Inducir un cambio en las creencias se llama educación o propaganda, dependiendo de la perspectiva”.¹¹⁶⁵ Este enfoque tiene en consideración los cambios de persuasión o

¹¹⁶⁴ Algunos países han optado, incluso, por el modelo 3D – que combina defensa, diplomacia y desarrollo – para minimizar los efectos de los conflictos. Ello implica no solo el uso de las capacidades militares tradicionales, sino también la promoción de la actividad diplomática y las tareas de reconstrucción para establecer y garantizar situaciones de paz duradera. Entre ellos, por ejemplo, se encuentran Canadá y Holanda.

¹¹⁶⁵ RHOADS, Kelton (1997). *Working Psychology. Introduction to Influence*. Citado en ADAMS, Barbara D.; SARTORI, Jessica; WALDHERR, Sonya (2007). *Military Influence Operations: Review of Relevant Scientific Literature*. Defence Research and Development Canada, Informe n° 2007-146.

actitud, usados indistintamente, y la influencia social, definida como la “forma en la que las opiniones y actitudes de un actor afecta en las de otros”.¹¹⁶⁶ Si bien, la persuasión podría definirse como el cambio de conducta tras la exposición a la actividad de otros actores, a través de mensajes, por su parte, las actitudes se definen sobre los factores de evaluación de un actor específico. Por el contrario, la influencia social implica la transmisión de las actitudes o creencias de un actor a otros.

La literatura relativa a la persuasión normalmente se circunscribe a las características del mensaje persuasivo, mientras que la influencia atiende a una argumentación detallada. La literatura sobre influencia social, por su parte, pone un mayor énfasis en un contexto más amplio en detrimento de los mensajes persuasivos *per se*. A pesar de ello, tanto la persuasión como la influencia social se basan en el deseo de influir, tal y como hemos visto en el apartado anterior sobre las diferentes teorías o corrientes relacionadas con la influencia. No obstante, la bibliografía sobre influencia social ofrece gran cantidad de información relacionada con los procesos básicos de influencia.¹¹⁶⁷

- La influencia de la mayoría está asociada a factores normativos y deriva del procesamiento de señales.¹¹⁶⁸
- La influencia de la mayoría aumenta a medida que aumenta el tamaño del grupo, la incertidumbre, el interés en el grupo y la visibilidad personal.
- Los mensajes de las minorías fuertes tienen más éxito que los mensajes de las minorías débiles porque las minorías confían en el valor informativo de sus

Toronto: Department of National Defence. En: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a477201.pdf> o directamente en <http://www.workingpsychology.com/definit.html> (acceso el 23 de octubre de 2013).

¹¹⁶⁶ MARTIN, R., & HEWSTONE, M. (2003). “Social influence processes of control and change: Conformity, obedience to authority and innovation”. En HOGG, M.; COOPER, J. (eds.). *Sage Handbook of Social Psychology*. London: Sage, p. 348.

¹¹⁶⁷ ADAMS, Barbara D.; SARTORI, Jessica; WALDHERR, Sonya (2007). Op. cit., pp. 91-92.

¹¹⁶⁸ Esto significa que los mensajes persuasivos que pretenden influir en la opinión de la mayoría deben centrarse más en las señales que en los propios mensajes.

mensajes, al tiempo que promueven el proceso sistemático que influye en la mayoría y puede originar un cambio de actitud más profundo.

- La obediencia a la autoridad tiene lugar cuando es legitimada por las jerarquías sociales o cuando se percibe como experta en materia de influencia.

Llegados a este punto y antes de continuar, se presenta una tabla que contiene diferentes definiciones del término “influencia”, ofrecidas por diccionarios anglosajones, que pueden servir de referencia para el desarrollo del concepto en el ámbito militar.

DICCIONARIO	DEFINICIÓN
<i>Oxford Dictionary</i>	La capacidad de tener un efecto sobre el carácter, el desarrollo o comportamiento de alguien o de algo, o el efecto en sí mismo. El poder de definir políticas o asegurar un trato favorable de alguien, especialmente a través del estatus, los contactos o la riqueza. Persona o cosa con capacidad de tener influencia sobre alguien o algo.
<i>American Heritage The Free Dictionary</i>	Poder que afecta a una persona, a una cosa o al curso de los acontecimientos, especialmente aquel que actúa sin ningún esfuerzo directo o evidente. El poder para influir o afectar, basado en el prestigio, la riqueza, la capacidad o la posición.
<i>Merriam-Webster Dictionary</i>	El acto o poder de producir un efecto sin una acción aparente de fuerza o de ejercicio directo del mando. El poder o capacidad de provocar un efecto de maneras indirectas o intangibles: inamovibles.
<i>Cambridge Dictionary</i>	El poder de causar un efecto sobre personas o cosas, o una persona o cosa que es capaz de hacer esto.
<i>MacMillan Dictionary</i>	El efecto que una persona o cosa tiene sobre las decisiones, opiniones o conducta de alguien o en la forma en que algo sucede. Persona o cosa que tiene un efecto sobre algo o alguien.
<i>Dictionary.com</i>	La capacidad o poder de personas o cosas de ser una fuerza convincente o producir efectos en las acciones, comportamiento, opiniones, etc., de los demás. La acción o proceso de producir efectos sobre las acciones, comportamientos, opiniones, etc. de otro u otros.

Tabla 41. Definiciones del concepto de influencia en diccionarios online.¹¹⁶⁹

¹¹⁶⁹ Traducción propia de las definiciones a las que se accedió online el 26 de junio de 2013:
Oxford Dictionaries. En http://www.oxforddictionaries.com/us/definition/american_english/influence
The American Heritage Dictionary of the English Language. En: <https://www.ahdictionary.com/word/search.html?q=influence>
The Free Dictionary. En: <http://www.thefreedictionary.com/influence>
Merriam-Webster Dictionary. En: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/influence>
Cambridge Dictionary. En: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-spanish/influence>
MacMillan Dictionary. En: http://www.macmillandictionary.com/us/dictionary/american/influence_1
dictionary.com. En: <http://dictionary.reference.com/browse/influence>

De la tabla anterior se desprende que el término “influencia” tiene un doble propósito, ya que puede servir para describir el proceso o para describir el efecto en sí mismo. Asimismo, estas definiciones vienen a poner de manifiesto la delgada línea existente entre la manipulación y la influencia, más aún si se pone en un contexto militar. También se puede deducir que la influencia, en cierto modo, es un tipo de poder que puede ejercer ciertos cambios en los comportamientos, las actitudes o algún aspecto cognitivo en el proceso de toma de decisiones.

Por ello, a continuación, se procede a describir brevemente cómo algunas de las doctrinas vigentes de nuestros aliados entienden la influencia y el desarrollo de las operaciones de influencia.

5.3.1. Estados Unidos

En el terreno militar, tenemos que mirar inevitablemente al mundo anglosajón para comenzar a estudiar el concepto de influencia. De hecho, Estados Unidos comenzó su estudio a finales de los años noventa. Desde entonces, el concepto ha evolucionado bastante. Sin embargo, aún no existe una unidad doctrinal al respecto, pues el concepto se define de diferentes maneras en función de la publicación de que se trate.

La siguiente tabla ilustra esta falta de consenso a la que hacíamos referencia, que recoge las diferentes definiciones existentes, en función de la publicación de que se trate.

PUBLICACIÓN	DEFINICIÓN
JP 5-0. Joint Operations Planning	Modificar las opiniones y actitudes de la población de la nación anfitriona mediante las INFOOPS, la presencia y la conducta.
JP 3-13. Information Operations	El acto o poder para alcanzar un fin o producir un resultado deseado sobre una audiencia objetivo.
ADRP 3-0. Unified Land Operations	Alterar las opiniones, actitudes y, en última instancia, el comportamiento de las poblaciones extranjeras amigas, neutrales, adversarias y enemigas, mediante actividades de influencia e información, la presencia y la conducta.
FM 3-07. Stability Operations	En el contexto de los mecanismos de estabilidad, cambiar las opiniones y actitudes de la población civil mediante las acciones de información, la presencia y la conducta.
ADRP 3-07. Stability	Alterar las opiniones y actitudes de la población de la nación anfitriona mediante actividades de influencia e información (IIA), la presencia y la conducta.
FM 3-53. Military Information Support Operations	Causar sobre los adversarios u otras personas determinados comportamientos favorables al ejército.
FM 3-13. Inform and Influence Activities	Integración de las capacidades de información designadas para sincronizar los temas, mensajes y acciones con las operaciones para informar a Estados Unidos, a las audiencias globales, a las audiencias extranjeras de influencia, y afectar a la toma de decisiones del enemigo o del adversario.

Tabla 42. Definiciones relacionadas con influencia en el ejército de Estados Unidos.¹¹⁷⁰

No obstante, para nuestro estudio, nos quedaremos con la definición aportada por la doctrina terrestre estadounidense FM 3-13 en 2013. El texto recoge la importancia de las tres dimensiones del entorno de la información – física, informativa y cognitiva – que abarca los elementos tangibles e intangibles (ideas, temores, percepciones, toma de decisiones...), y reconoce que la información es un instrumento al servicio del poder de Estados Unidos, del mismo modo que lo son los esfuerzos de la diplomacia, de las Fuerzas Armadas y de la economía.¹¹⁷¹

¹¹⁷⁰ Las definiciones han sido traducidas de las correspondientes publicaciones: US JOINT CHIEFS OF STAFF (2011). *Joint Publication JP 5-0. Joint Operation Planning*. 11 de Agosto, p. III-31; US JOINT CHIEFS OF STAFF (2012). *Joint Publication JP 3-13. Information Operations*. 27 de noviembre, con cambio de 20 de noviembre de 2014, p. I-3; US DEPARTMENT OF THE ARMY (2012). *Army Doctrine Reference Publication (ADRP) 3-0. Unified Land Operations*, p. 2-10; US DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). *Field Manual FM 3-07 C1. Stability Operations*. Glosario, p. 5; US DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). *Army Doctrine Reference Publication (ADRP) 3-07. Stability*, p. 16; US DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). *Field Manual FM 3-53. Military Information Support Operations*. Glosario, p. 7; y, US DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). *Field Manual FM 3-13. Inform and Influence Activities*, p. 1-1.

¹¹⁷¹ US DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). *Field Manual FM 3-13. Inform and Influence Activities*, pp. 2-2 y 2-3.

Representative		Responsibility	
G-7 (S-7)		<ul style="list-style-type: none"> Distribute read-ahead packets Lead working group Establish and enforce agenda Lead information environment update Recommend CCIRs Keep records, track tasks, and disseminate meeting notes 	
Cyber electromagnetic activities		<ul style="list-style-type: none"> Provide automated and technical information and capabilities affecting the electromagnetic spectrum in an operational environment 	
MISO		<ul style="list-style-type: none"> Advise on both psychological effects (planned) and psychological impacts (unplanned) Advise on use of lethal and nonlethal means to influence selected audiences to accomplish objectives Develop Soldier and leader engagement plan Monitor and coordinate assigned, attached, or supporting MIS unit actions Identifies status of influence efforts in the unit, laterally, and at higher and lower echelons Provide target audience analysis 	
G-2 (S-2)		<ul style="list-style-type: none"> Provide an intelligence update Brief information requirements and PIRs Provide information collection plan and assets 	
G-3 (S-3)		<ul style="list-style-type: none"> Provide operations update and significant activity update Task units or sections based on due outs Update fragmentary orders Maintain a task tracker 	
Subordinate unit IIA representative, liaison officer		<ul style="list-style-type: none"> Identify opportunities for IIA support to lines of effort Provide input to assessments Provide input to information environment update 	
Public affairs		<ul style="list-style-type: none"> Develop media analysis products Develop media engagement plan Provide higher headquarters strategic communication plan Provide changes to themes and messages from higher headquarters Develop command information plan 	
CA, MISO, cultural advisor, POLAD, human terrain team representative		<ul style="list-style-type: none"> Maintain host-nation calendar Identify historic and cultural aspects of an operational environment 	
JVB, protocol, SGS, command group		<ul style="list-style-type: none"> Maintain command engagement calendar, VIP list 	
Assessments, MISO, CA, cultural advisor, others		<ul style="list-style-type: none"> Provide assessment update (MOPs and MOEs) 	
Other information-related capabilities representatives		<ul style="list-style-type: none"> Serve as SME for their staff function Identify opportunities for IIA support to lines of effort 	
CA	civil affairs	MISO	military information support operations
CCIR	commander's critical information requirement	MOE	measure of effectiveness
G-2 (S-2)	assistant chief of staff, intelligence	MOP	measure of performance
G-3 (S-3)	assistant chief of staff, operations	PIR	priority intelligence requirement
G-7 (S-7)	assistant chief of staff, IIA	POLAD	political advisor
IIA	inform and influence activities	SGS	strategic guidance statement
JVB	Joint Visitors Bureau	SME	subject matter expert
MIS	military information support	VIP	very important person

Tabla 43. Responsabilidades de los representantes de las IIA.¹¹⁷²

Del mismo modo, recoge las definiciones de cada uno de las capacidades que componen las actividades de influencia e información (IIA).¹¹⁷³ No obstante, conviene destacar

¹¹⁷² IIA: *Inform and Influence Activities*. *Ibíd.*, p. 5-5.

que, como función integradora, las IIA no tienen capacidades propias sino que coordinan todas las capacidades relacionadas con la información para lograr el propósito del mando y los objetivos operacionales.

La mayor preocupación a la que se enfrentan las operaciones de influencia es la evaluación de sus actividades para determinar el progreso de cumplimiento de una tarea o el logro de un objetivo, ya que permite al mando y a su Estado Mayor tomar decisiones para ajustar las posibles desviaciones observadas respecto al plan.

De este modo, la evaluación implica la valoración continua de las reacciones de las audiencias objetivo, el análisis de las medidas de desarrollo (MOP, *Measures of Performance*) y de las medidas de eficacia (MOE, *Measures of Effectiveness*),¹¹⁷⁴ y el seguimiento permanente de la situación y la evolución de la operación hacia la situación final deseada.¹¹⁷⁵

¹¹⁷³ *Public Affairs*, MISO, cámaras de combate, implicación del líder al soldado, operaciones de asuntos civiles, consideraciones culturales y civiles, seguridad de las operaciones y decepción. Junto a ellas, también existen otras capacidades que apoyan a las actividades de influencia e información: actividades ciber electromagnéticas; operaciones técnicas especiales; presencia, postura y perfil; ataque físico y seguridad física.

¹¹⁷⁴ La doctrina nacional terrestre de CIMIC establece que los indicadores de eficacia (MOE) proporcionan parámetros útiles para estimar el nivel de éxito de la misión, ya que evalúan la eficacia de las operaciones en curso. Estos indicadores sirven, además, para tomar las medidas correctoras necesarias que aumenten la eficiencia de las actuaciones de la fuerza militar, así como impulsar la sinergia de las actividades CIMIC con otras en curso, tales como INFOOPS, información pública, etc.

Sin embargo, en lugar de medidas de desarrollo, la doctrina habla de indicadores de normalidad (NI), que valoran la situación del teatro de operaciones para determinar su posible influencia en las operaciones. Estos indicadores miden el progreso en la reconstrucción y desarrollo de la sociedad civil hacia la situación final deseada, lo que permite, igualmente, evaluar el nivel de dependencia de la población y autoridades civiles hacia la fuerza militar. En EJÉRCITO DE TIERRA (2007). *Orientaciones OR5-018. CIMIC*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército, p. 3-6.

¹¹⁷⁵ Fm 3-13. Op. cit., p. 7-1.

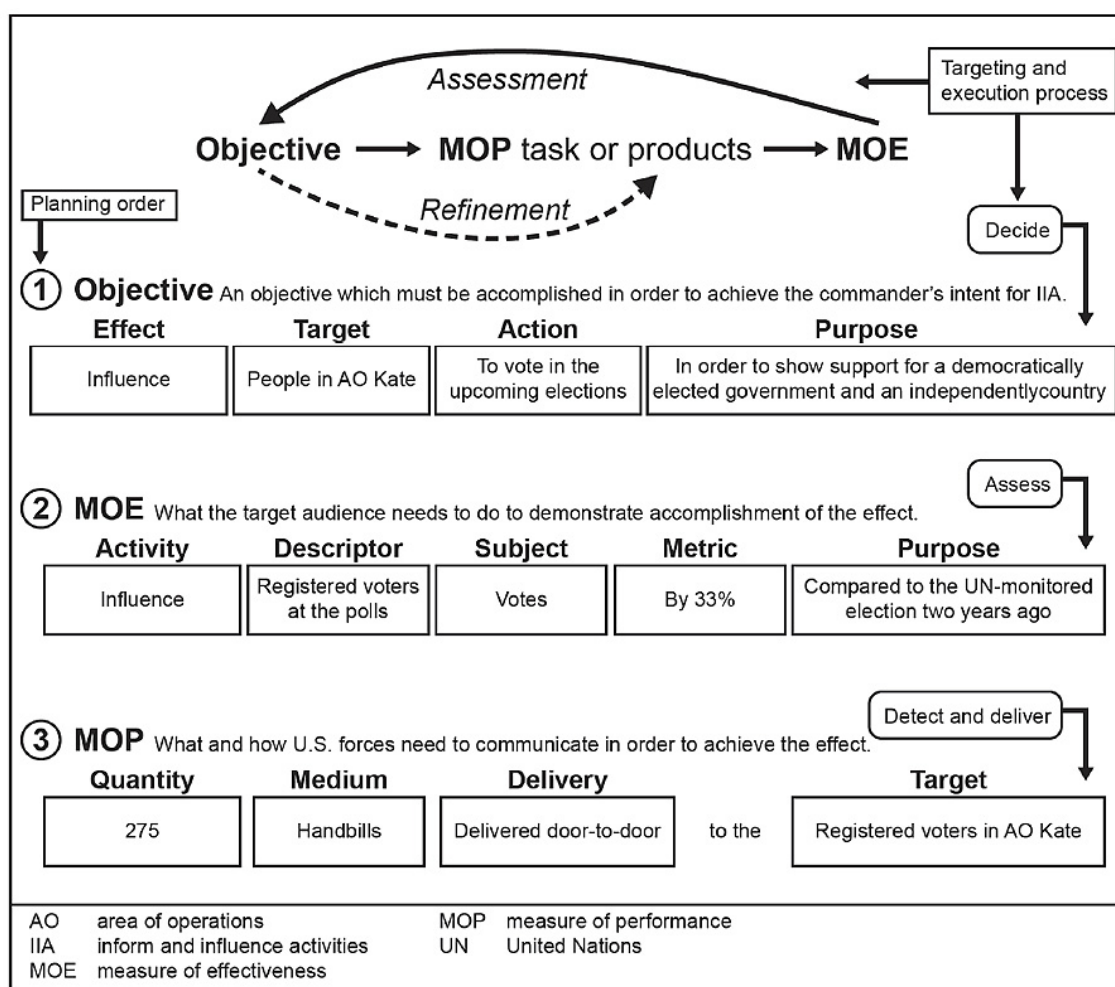


Figura 56. Metodología de evaluación para la información del objetivo.¹¹⁷⁶

5.3.2. Reino Unido

El Reino Unido es consciente de que, para utilizar el *soft power* e influir de manera eficaz, es muy importante el conocimiento de las audiencias objetivo, sus códigos sociales, creencias y culturas, en definitiva, la concienciación cultural.

El éxito del Reino Unido a la hora de ejercer el *soft power* se deriva de una narrativa a largo plazo que lo presente como un país competente y robusto inclusive, cuyas acciones se encuentran dentro de la legalidad, generando, de este modo, confianza y haciendo que la respuesta a las crisis sea más fácil.

¹¹⁷⁶ Ibid., p. 7-4.

Pero en la práctica, al igual que Estados Unidos, el gobierno británico integra la información con los instrumentos nacionales del poder (diplomacia, economía y Fuerzas Armadas), con la finalidad de influir, mediante un amplio abanico de actividades, para prevenir conflictos, proteger sus intereses legítimos y dar forma a un mundo estable;¹¹⁷⁷ es decir, el ejercicio del poder se entiende como *smart power*.

Para el Reino Unido, la influencia se define como la “capacidad para ejercer un efecto sobre el carácter o el comportamiento de alguien o algo o el efecto en sí mismo”.¹¹⁷⁸

Por otra parte, en un escenario asimétrico, donde se realizan operaciones de contrainsurgencia, las actividades de influencia sustentan todo lo relacionado con la “batalla de las percepciones”, ya que se trata de operaciones militares dirigidas contra los insurgentes.¹¹⁷⁹ Así, la influencia es entendida como el arte de persuadir, si bien de manera secreta.¹¹⁸⁰

La influencia es el resultado de una actividad, más que una actividad en sí misma. La influencia se logra cuando las percepciones y los comportamientos cambian mediante el ejercicio del poder, directa o indirectamente. La influencia no se logra solo por los mensajes o los medios de comunicación sino gracias a la interpretación de los hechos y palabras por las audiencias objetivo, una vez filtrados por la cultura, la historia, la religión y la tradición. En ocasiones, la influencia se considera como un “concurso”, en el “compiten” las narrativas para ser escuchadas y conformar las percepciones.¹¹⁸¹

¹¹⁷⁷ UK MINISTRY OF DEFENCE (2014). *Joint Doctrine Publication 0-01. UK Defence Doctrine*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre, p. 59.

¹¹⁷⁸ *Ídem*.

¹¹⁷⁹ UK ARMY (2009). *Countering Insurgency*. British Army Field Manual, vol. 1, parte 10. Army Code 71876. Octubre de 2009, p. 1-3. Disponible en: https://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/16_11_09_army_manual.pdf (acceso el 2 de mayo de 2011).

¹¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 6-E-2.

¹¹⁸¹ UK ARMY (2010). *UK Army Doctrine Publication. Operations*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre, p. 5-9.

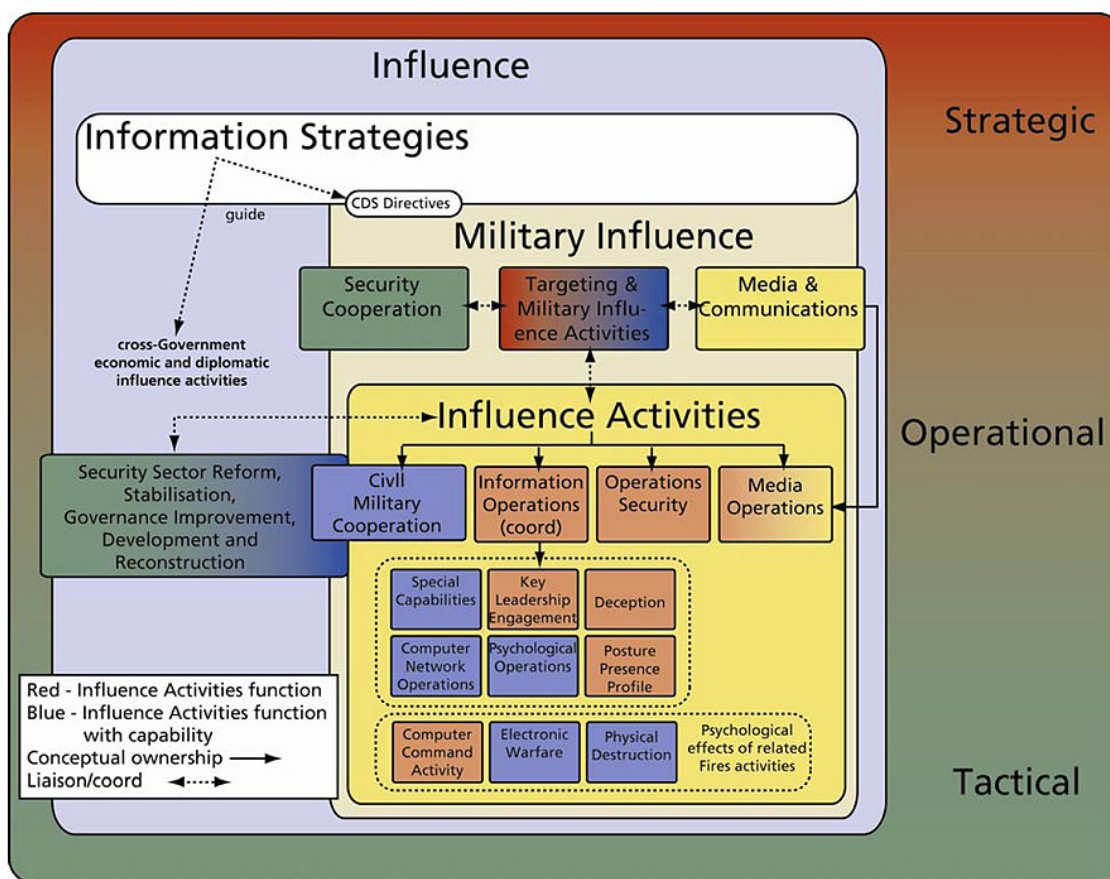


Figura 57. Elementos de las actividades de influencia.¹¹⁸²

Dentro del marco jurídico internacional, las Fuerzas Armadas británicas contribuyen de manera significativa a apoyar al gobierno e influir en el comportamiento de cualquier grupo, nación o Estado que amenaza los intereses del Reino Unido con la finalidad de deponer sus intenciones. En este contexto, la Estrategia Internacional del Compromiso de Defensa de 2013 tiene como objetivo informar de la participación de Defensa (en un horizonte de 20 años) para influir en un contexto global.¹¹⁸³ El Compromiso de Defensa es el medio por el que el Reino Unido emplea sus capacidades militares para lograr influencia sin hacer uso o amenaza de la fuerza.¹¹⁸⁴

¹¹⁸² Ibid., p. 6-7.

¹¹⁸³ UK MINISTRY OF DEFENCE (2013). *International Defence Engagement Strategy*. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/73171/defence_engagement_strategy.pdf (acceso el 12 de marzo de 2014), p. 1.

¹¹⁸⁴ UK MINISTRY OF DEFENCE (2014). Op. cit., p. 60.

Para ello, la orquestación de las actividades de influencia sigue un enfoque global de la maniobra, al objeto de influir en el lugar correcto, en el momento adecuado, para lograr unos efectos que apoyan la consecución de los objetivos. Las actividades, dentro de esta orquestación, podrían organizarse en fuegos; maniobra; presencia, postura, y perfil; y, métodos especiales de influencia. Dentro de estos últimos se encuentran las INFOOPS, KLE, CIMIC, seguridad de las operaciones y operaciones con los medios.¹¹⁸⁵

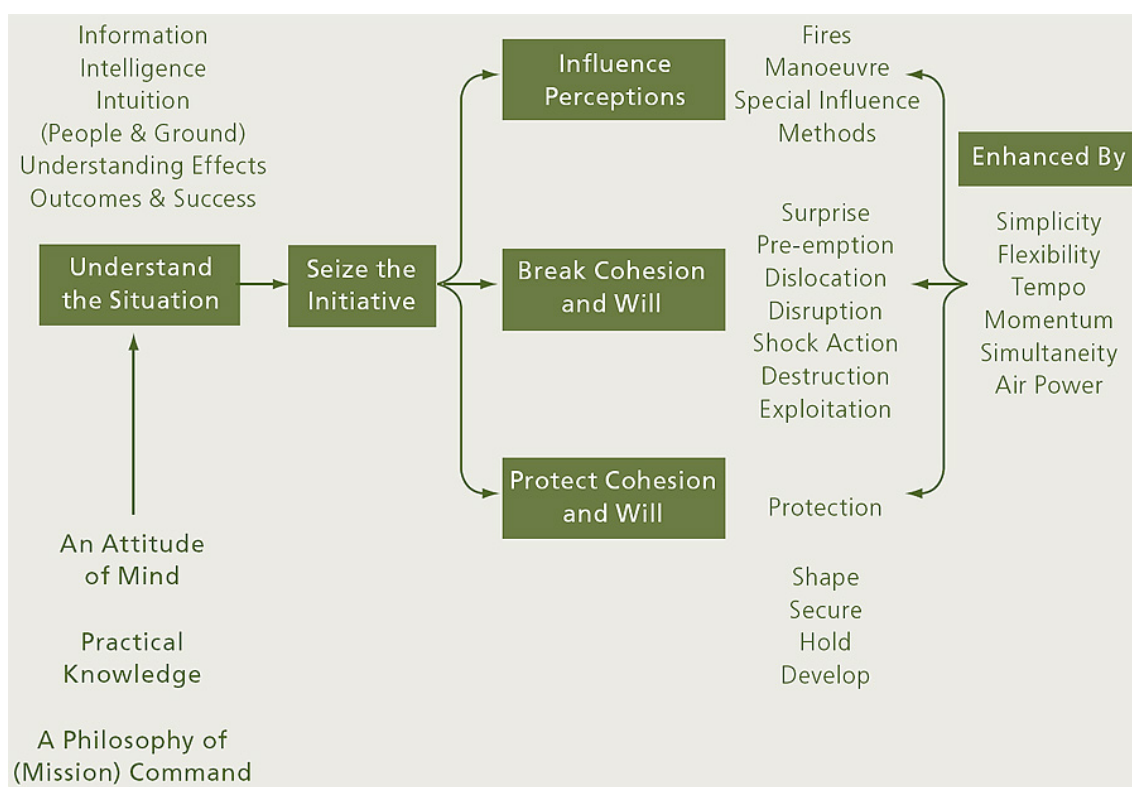


Figura 58. Influencia en el enfoque global de la maniobra.¹¹⁸⁶

La contribución de la Defensa a la influencia del Reino Unido es una de las siete tareas recogidas en la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa británica. Junto a ella, se encuentran: defender el territorio británico y los territorios en ultramar; proporcionar inteligencia estratégica; proporcionar disuasión nuclear; apoyar a las organizaciones de protección civil en situaciones de crisis; defender los intereses mediante la proyección de fuerzas expedicionarias; y, proporcionar seguridad para facilitar la estabilidad. En UK HM GOVERNMENT (2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. London: The Stationery Office Limited, pp. 18-19.

¹¹⁸⁵ UK ARMY (2010). Op. cit., pp. 5-10 a 5-13.

¹¹⁸⁶ Ibid., p. 5-27.

5.3.3. Francia

La estrategia nacional de seguridad y defensa francesa se basa en un amplio abanico de herramientas, al igual que el Reino Unido, y entiende que el uso de las Fuerzas Armadas se enmarca dentro del concepto *juste puissance* o *smart power*.

La influencia sobre los actores desplegados en el teatro de operaciones permite modificar sus percepciones y comportamientos, pero se debe informar a la opinión pública para lograr su apoyo a las operaciones y contrarrestar los efectos de la propaganda adversaria.

Del mismo modo, la “batalla de las percepciones” se entiende como una “lucha de las legitimidades percibidas por los actores en el conflicto”.¹¹⁸⁷

Así, según la doctrina francesa, influencia es la “capacidad de obtener determinados efectos mediante actividades que actúan sobre las percepciones, representaciones, actitudes y comportamientos”.¹¹⁸⁸ En este contexto, la estrategia de influencia puede ser definida como:

“El arte de organizar y utilizar la diplomacia, la economía, la información, así como las capacidades militares y socio-culturales, con el fin de apoyar los intereses de un Estado, grupo de Estados o la comunidad internacional mediante actividades en los campos psicológico y cognitivo”.¹¹⁸⁹

¹¹⁸⁷ CICDE (2012). *Influence in support of operations. Joint Concept (FRA) JC-3.10(A) Influence*. 31 de marzo. París: Joint Centre for Concepts, Doctrines and Experimentations, p. 17.

¹¹⁸⁸ Traducción propia. *Ibíd.*, p. 25.

¹¹⁸⁹ Traducción propia. *Ibíd.*, p. 17.

Dado que esta estrategia de influencia tiene un enfoque global, ha sido llevada al terreno militar, dando lugar a una estrategia militar de influencia, que consiste en:

“La concepción y conducción de las actividades llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas para obtener continuamente efectos en los campos psicológico y cognitivo, y propiciar que un individuo, grupo o organización – favorable, hostil o neutral – actúe a favor de los intereses de la Nación, de una coalición o de la comunidad internacional”.¹¹⁹⁰

Consecuencias directas de la estrategia militar de influencia es que refuerza la legitimidad, la credibilidad y las capacidades de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de sus misiones; asegura la coherencia de los objetivos; y, se basa en los diferentes instrumentos militares del poder de la diplomacia de defensa.¹¹⁹¹

Asimismo, contribuye a la puesta en práctica de diferentes funciones estratégicas: conocimiento y anticipación,¹¹⁹² prevención,¹¹⁹³ disuasión,¹¹⁹⁴ protección¹¹⁹⁵ e intervención.¹¹⁹⁶

¹¹⁹⁰ Traducción propia. *Ibíd.*, p. 19. En un marco internacional y ante la ausencia de una diplomacia pública en Francia, la estrategia militar de influencia es similar a la comunicación estratégica de la OTAN o a la estrategia de información de la UE.

¹¹⁹¹ Recordemos que la diplomacia de defensa incluye, entre otras actividades, el despliegue militar, las actividades de cooperación para la asistencia militar técnica u operativa, la demostración de fuerza, el desarrollo de un corpus doctrinal, los intercambios de enseñanza y la capacitación de oficiales extranjeros, etc.

¹¹⁹² El conocimiento y la anticipación advierte de los cambios en la percepción de las actividades de Francia y de las tendencias sociales y escuelas de pensamiento dentro de las áreas de interés. Esta función se basa en los análisis proporcionados por la inteligencia militar, las embajadas del Ministerio de Asuntos Exteriores, los centros de investigación, ya sean franceses o extranjeros, y el mundo académico.

¹¹⁹³ Tiene por objeto prevenir de cualquier agresión directa o indirecta contra Francia y sus intereses, difundiendo o mostrando las capacidades militares, para reducir posibles tensiones.

¹¹⁹⁴ Contribuye a reforzar la credibilidad de la disuasión nuclear ante la sociedad francesa, los aliados y los potenciales enemigos.

¹¹⁹⁵ Persuade de la eficiencia y las capacidades de las Fuerzas Armadas francesas en la defensa nacional, al tiempo que contribuye a la resiliencia nacional.

¹¹⁹⁶ Esta función integra la influencia de la maniobra conjunta a nivel estratégico y tiene como objetivo garantizar la legitimidad de las intervenciones militares en los teatros de operaciones de las Fuerzas Armadas. Además, trata de aprovechar las acciones incoherentes del adversario para aislarlo y desacreditarlo.

La estrategia militar de influencia en apoyo de las operaciones se concibe en función de los efectos sobre las percepciones de las diferentes partes de un conflicto o de crisis internacional.

Así, en el nivel estratégico, consiste en una “campana de influencia” que puede ponerse en marcha antes, durante y posiblemente tras la resolución de una crisis; y, en el nivel operacional, en una “campana de información”¹¹⁹⁷ dentro del teatro de operaciones para modificar las percepciones, junto a otras actividades militares.¹¹⁹⁸

Para ello, Francia ha establecido la función de “Actividades sobre las percepciones y en el entorno operacional” (APOE),¹¹⁹⁹ como autoridad coordinadora de la campana de información. Esta función, que opera en todos los niveles, sustituye al concepto de INFOOPS y aconseja al mando de los efectos que las actividades tienen sobre las audiencias objetivo.¹²⁰⁰

¹¹⁹⁷ La campana de información se define como el conjunto de actividades sobre las percepciones – concebidas a nivel estratégico y planeadas y ejecutadas en el nivel operacional – para conseguir uno o varios objetivos de información, durante un período de tiempo determinado y en un área geográfica determinada, con el fin de contribuir a la maniobra global para conquistar, mantener o expandir el control del entorno de la información (traducción propia). En CICDE (2012). Op. cit., p. 55.

¹¹⁹⁸ *Ibíd.*, p. 23.

¹¹⁹⁹ *APOE: Activities on Perceptions and within the Operational Environment.*

¹²⁰⁰ La función APOE se basa en capacidades dedicadas a la información (adquisición de conocimiento, *public affairs* militares, PSYOPS); capacidades técnicas que pueden recoger información, realizar actividades de influencia, al tiempo que protegen de la acción enemiga (guerra electrónica, ciberdefensa, fuegos, etc.); capacidades no específicas de información que contribuyen a mejorar la imagen de la Fuerza y pueden alterar la percepción de los actores (oficiales de enlace, CIMIC, asistencia militar técnica u operativa); procesos (OPSEC, KLE, aptitudes y comportamientos) y líneas de acción (operaciones de decepción...).

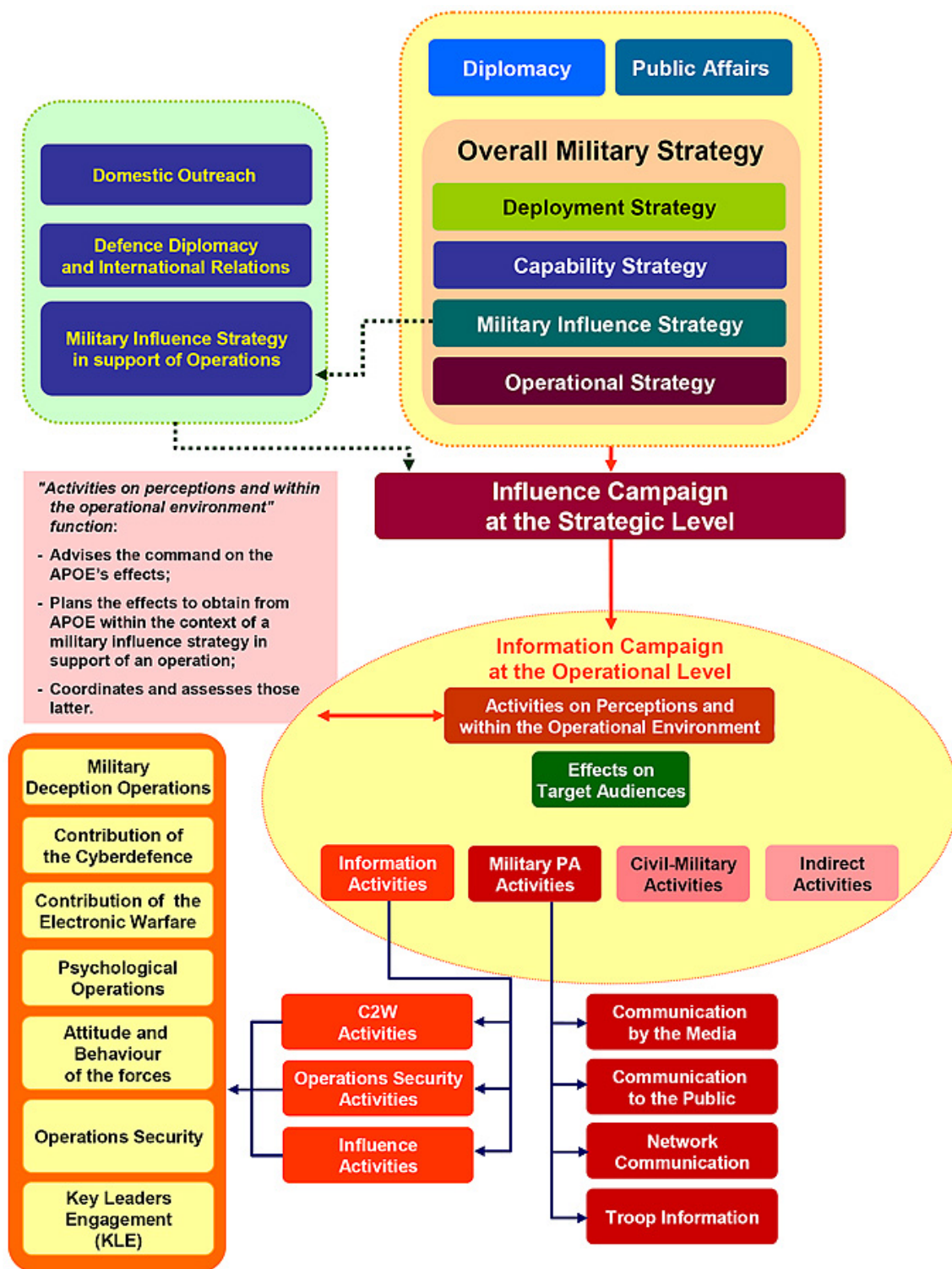


Figura 59. Esquema general de la estrategia militar de influencia.¹²⁰¹

¹²⁰¹ Ibid., p. 37.

5.3.4. España

Tal y como señalamos anteriormente, la documentación existente en España sobre influencia, al igual que ocurre con los de comunicación estratégica, es prácticamente inexistente, lo que dificulta su investigación y estudio. A pesar de ello, nuestros militares son conscientes de la importancia que tiene en las operaciones la comunicación estratégica, así como de las acciones de influencia,¹²⁰² como multiplicadores de sus efectos en el entorno de la información.

En consecuencia, el Mando de Operaciones ha aprobado recientemente el concepto de influencia, concretamente en julio de 2015.¹²⁰³ El coronel Urteaga, jefe de StratCom del Mando de Operaciones, señala que “en el nivel operacional, la comunicación estratégica ha pasado a denominarse influencia”, aunque reconoce que “podría haberse denominado comunicación operacional o similar”.¹²⁰⁴ Sin embargo, el propio documento define a la comunicación operacional como “la acción, en el entorno de la información, dirigida a informar con oportunidad y veracidad sobre las operaciones militares propias”.¹²⁰⁵ Si se analiza esta definición, se desprende que está más próxima a la definición de información pública que a la de comunicación estratégica. De hecho, las acciones de influencia nunca se han de realizar sobre audiencias que incluyan población o

¹²⁰² Las acciones de influencia se desarrollan en el entorno de la información y hacen referencia a las actividades militares que contribuyen al logro de los objetivos establecidos por la Fuerza, mediante el uso de la herramientas oportunas con capacidad de modificar la percepción y voluntad de las audiencias objetivo y, de este modo, afectar al proceso de toma de decisiones en beneficio propio.

¹²⁰³ ESTADO MAYOR DEL MANDO DE OPERACIONES (2015). *Concepto de Influencia*. Julio de 2015. Madrid.

¹²⁰⁴ Entrevista realizada el 12 de agosto de 2015. El documento elaborado por el Mando de Operaciones reconoce que el concepto de StratCom abarca acciones propias de la política de defensa, no siendo de aplicación en el ámbito de las operaciones militares: “Se puede convenir que influencia es el STRATCOM del nivel operacional, aunque se trate de una simplificación”. *Ibid.*, p. 6.

¹²⁰⁵ *Ídem*.

estructuras puramente nacionales¹²⁰⁶ sino que siempre estarán dirigidas hacia las audiencias objetivo – neutrales, competidoras o adversarias – que se determinen.

La definición que el Mando de Operaciones ofrece para el concepto de influencia viene a recoger las aportaciones realizadas por otras doctrinas aliadas, siendo bastante extensa. Así, la influencia se define como:

“La función conjunta que interviene en el planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones, en el entorno de la información, para promover percepciones y voluntades favorables y modificar las contrapuestas por parte de los diversos actores en el marco de las operaciones propias, así como para protegerse de la influencia del adversario. Para ello integrará diversas funciones, capacidades, técnicas y procedimientos militares que actúen sobre audiencias aprobadas para inducir actitudes, comportamientos o decisiones favorables al desarrollo de las operaciones y a la consecución de los objetivos operacionales y estratégicos establecidos”.¹²⁰⁷

De tan extensa definición, se pueden extraer algunas conclusiones. En primer lugar, es una función conjunta, lo que pone de manifiesto que, hoy en día, cualquier operación militar ya no puede entenderse como específica de un ejército en concreto, más aún en un mundo globalizado, donde a los espacios físicos tradicionales – terrestre, marítimo y aéreo – se suma un nuevo espacio intangible, el ciberespacio, lo que configura el

¹²⁰⁶ Sobre este tipo de audiencias se llevarán a cabo acciones de comunicación operacional. Según el teniente coronel Campo, “en España se está trabajando en este tema, a mi entender, no en la dirección adecuada [...] En cualquier caso, no debería aprobarse ningún documento que permitiera llevar a cabo operaciones de influencia sobre audiencias propias. Ésta es la línea que jamás deberíamos rebasar”. Entrevista realizada el 26 de junio de 2015.

¹²⁰⁷ ESTADO MAYOR DEL MANDO DE OPERACIONES (2015). Op. cit., pp. 7-8.

entorno de la información.¹²⁰⁸ En segundo lugar, está presente en todas las fases de una operación, desde la fase inicial del planeamiento, pasando por la conducción de la misma y el seguimiento de las operaciones. En tercer lugar, se trata de una función integradora de todas las capacidades y actividades que forman parte de ella: INFOOPS; asuntos públicos militares (MPA); comunicación interna militar; PSYOPS; interacción cívico-militar; presencia, actitud y perfil;¹²⁰⁹ OPSEC; INFOSEC; EW; decepción;¹²¹⁰ destrucción física; interacción personal¹²¹¹ y ciberoperaciones.¹²¹² En cuarto lugar, es necesario la aprobación de las audiencias¹²¹³ sobre las que se van a llevar a cabo las acciones de influencia. Finalmente, se desprende que las acciones de influencia deben contemplarse en todas las operaciones, en los planes permanentes y en los planes de contingencia, desde tiempo de paz, ya que han de contribuir al logro de los objetivos operacionales y estratégicos.

¹²⁰⁸ El centro de gravedad de las operaciones actuales ha pasado a ser lograr el dominio del entorno de la información.

¹²⁰⁹ “Presencia se define como el despliegue, o la amenaza de desplegar en el momento y lugar oportuno, de una Fuerza, con el objetivo de contribuir a dar credibilidad a los mensajes emitidos por otras vías, para lograr la disuasión.

Actitud es la forma en que se conduce la actuación de una Fuerza desplegada, con el objetivo de lograr que una determinada audiencia perciba con claridad su capacidad real e intenciones.

El perfil de la Fuerza se identifica con el perfil público que ofrecen sus comandantes en todos los niveles a la hora de lanzar determinados mensajes clave a diferentes audiencias, en especial a las que tienen poder de decisión”. En ESTADO MAYOR DEL MANDO DE OPERACIONES (2015). Op. cit., p. 9.

¹²¹⁰ La información pública no puede formar parte de esta actividad, pero sí el resto de actividades de información.

¹²¹¹ La interacción personal (*Key Leader Engagement, Tactical Leader Engagement, Local Leader Engagement, Soldier Engagement, Female Engagement, Cultural Engagement...*) es fundamental en cualquier nivel para difundir el mensaje a las audiencias objetivo por la posición que ocupan.

¹²¹² Las ciberoperaciones consisten en el “empleo de capacidades con el objetivo de crear efectos a través del ciberespacio, que permitan alcanzar los objetivos definidos, para negar el uso, proteger o explotar la información que se difunde a través de este medio y sus sistemas”. En ESTADO MAYOR DEL MANDO DE OPERACIONES (2015). Op. cit., p. 10.

¹²¹³ El Mando de Operaciones distingue entre audiencias propias o favorables, que apoyan las acciones militares propias o la de los aliados; audiencias neutrales, que se muestran indiferentes por dichas acciones; audiencias competidoras, aquéllas que promueven acciones diferentes a las propias y comparten objetivos similares; y, audiencias adversarias, correspondientes a las fuerzas hostiles y quienes les apoyan. *Ibíd.*, p. 11.



Figura 60. Componentes de la función de influencia.

La diferencia principal de las actividades de influencia con las operaciones de información es que no solo incluye la coordinación, integración y sincronización de todas las actividades sino que además también incluye a CIMIC e información pública. En cualquier caso, todas estas actividades han de estar en consonancia con las directrices emanadas de StratCom. Éste es un aspecto a tener muy en cuenta, puesto que si no se quiere perder la credibilidad de los productos de información pública, el oficial de información pública (PIO)¹²¹⁴ no debería tener una “doble gorra” en un puesto en la célula de influencia.¹²¹⁵

Para la puesta en práctica de las actividades de influencia, el personal de la sección J-9 del MOPS se articula en una célula de influencia, que mantiene relaciones con los organismos correspondientes de la OTAN para la revisión doctrinal y asiste a

¹²¹⁴ PIO: *Public Information Officer*.

¹²¹⁵ Según Fresneda, la información pública debe operar siempre bajo la supervisión de los elementos de planes y operaciones con responsabilidad sobre actividades de influencia. FRESNEDA MORALES, Miguel Ángel (2014). Op. cit., p. 33.

seminarios internacionales sobre StratCom, INFOOPS, PSYOPS y *Public Affairs*. La siguiente figura muestra la estructura de la célula de influencia del Mando de Operaciones, que aúna las áreas de información, de planes y de operaciones:

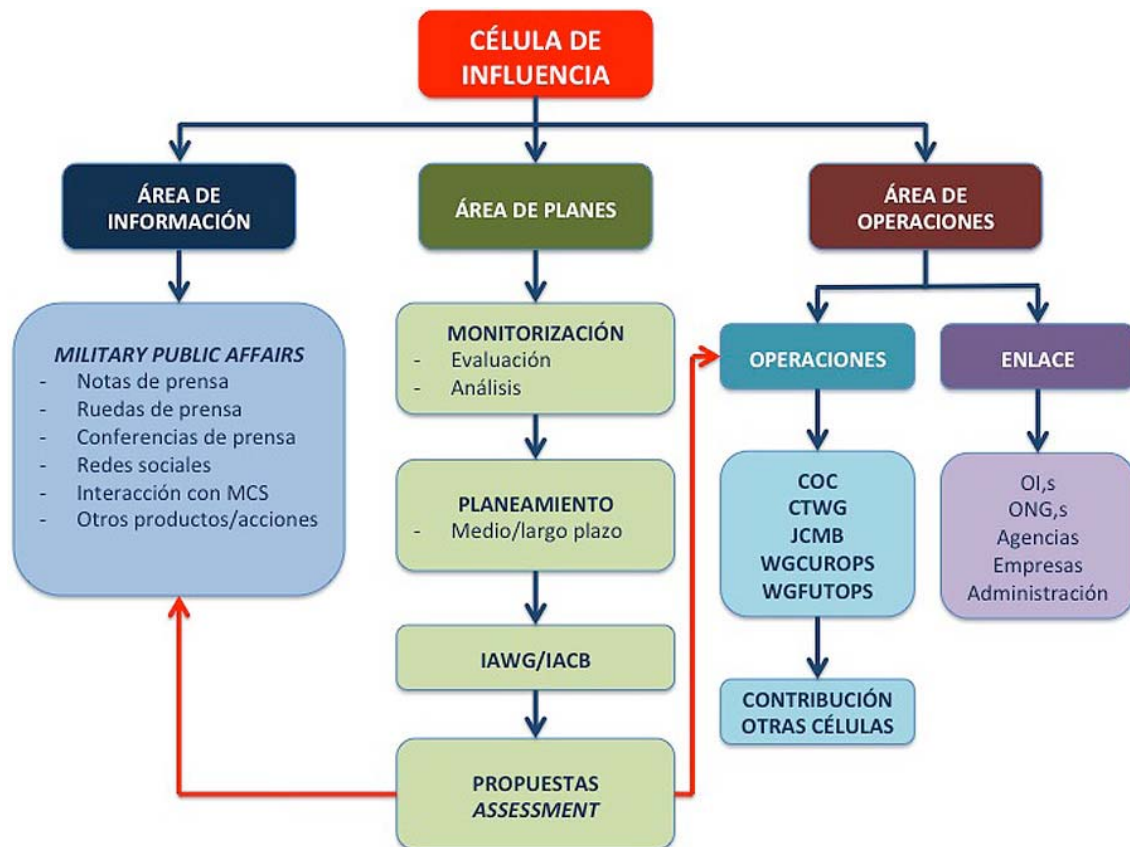


Figura 61. Célula de Influencia del MOPS.

Además, en España se da una circunstancia “particular” en relación con la comunicación estratégica. Tal y como señala Urteaga:

“En España existe un problema con respecto a la estructura de StratCom, ya que, a través de la Directiva del Ministerio de Defensa sobre Comunicación Estratégica de 2013 y la Directiva de JEMAD de Estrategia de Comunicación de 2015, parece que StratCom solo se centra en la información pública cuando, en realidad, abarca muchas más actividades. Eso se pretende “corregir” para el caso de las operaciones militares en el

nivel operacional, al tratar de integrar en una única función todas las actividades que permiten realizar una adecuada comunicación estratégica [...] Considero que integrar en una sección de Estado Mayor todo esto, como ha hecho el MOPS, permite un adecuado planeamiento operativo y conducción de todas las actividades relacionadas con la influencia y la comunicación estratégica. Evidentemente los responsables de *Public Affairs* tienen que aportar su parte (importante) a StratCom, pues en los ámbitos institucional y orgánico son los grandes protagonistas, pero con respecto a las operaciones (verdadero campo de trabajo de StratCom) el planeamiento es vital, por lo que los expertos en esta materia tienen que integrarse o trabajar en estrecha relación con los Estados Mayores de cada nivel”.¹²¹⁶

Desde mi experiencia y personal punto de vista, considero que se trata de un grave error incluir bajo la célula de influencia el área de información pues, finalmente, irá en detrimento de la credibilidad del oficial de información pública de cara a los medios de comunicación y, al no depender directamente del jefe de la operación, como estaba establecido hasta ahora, se añade otra dificultad más, pues la información pública en ningún caso ha de considerarse como parte de una de las secciones que componen el Estado Mayor, en este caso J-9.

Tal y como señala el coronel Sanz, “debemos tener paciencia para no precipitar el desarrollo de StratCom y seguir un curso paralelo e interactivo. No debemos dejar que sea solo la estructura de mandos de la OTAN la que defina los procedimientos porque las naciones aliadas no tengan claro cómo hacerlo”.¹²¹⁷ Del mismo modo, no podemos

¹²¹⁶ Entrevista realizada el 12 de agosto de 2015.

¹²¹⁷ Entrevista realizada el 16 de agosto de 2015.

precipitarnos en definir conceptos, como el de influencia, que deberían tener en consideración y estar subordinados a las directrices de StratCom.

5.4. Principios de las operaciones de influencia

Una vez vista la definición de influencia, ya que se trata de lograr unos determinados efectos a través de actividades que afecten al comportamiento, actitudes o conductas de los individuos, es necesario hacer un repaso a los principios que deben regir las actividades de influencia en el ámbito operacional.

En España, el documento “Concepto de Influencia” del Mando de Operaciones, que debe servir de referencia para proporcionar los criterios para un posible desarrollo doctrinal del término, no recoge los principios que guían las actividades de influencia. Según la doctrina francesa, la base fundamental de las operaciones de influencia la conforman los siguientes principios:¹²¹⁸

- Legitimidad. La mayoría de los conflictos consisten en una lucha por la legitimidad de los beligerantes, cuyo objetivo es ganarse el apoyo de la población local, de su propia nación y de la comunidad internacional.
- Credibilidad. La credibilidad de las Fuerzas Armadas – basada en valores como la profesionalidad, compromiso, respeto, rigurosidad, ética y eficacia – es necesaria para que puedan definir su entorno operacional. Para ello, deben ser ejemplares en sus actuaciones, lo que repercute en su imagen y ayuda a difundir el mensaje de la realidad operacional.

¹²¹⁸ CICDE (2012). *Influence in support of operations. Joint Concept (FRA) JC-3.10(A) Influence*. 31 de marzo de 2012. París: Joint Centre for Concepts, Doctrines and Experimentations, pp. 25-27.

Si bien difiere respecto a la doctrina francesa en cuanto a la enumeración de los principios, el alcance es similar para la doctrina estadounidense, que establece seis principios caracterizadores para la dirección eficaz de las IAA en apoyo a las acciones militares: consistencia, concienciación cultural, adaptabilidad, credibilidad, equilibrio y pragmatismo. En US DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). Op. cit., pp. 8-1 a 8-3.

- Secreto. La puesta en práctica de una estrategia militar de influencia requiere discreción en la línea de acción elegida para obtener los efectos deseados, para preservar la libertad de acción de la fuerza, buscar el apoyo sin que parezca que ha sido impuesto, evitando su rechazo, y contribuir a la sorpresa de la maniobra conjunta.
- Implicación individual y colectiva. Al igual que el secreto, la implicación particular y colectiva en el seno de las Fuerzas Armadas es fundamental para la conducción de la estrategia militar de influencia, pues requiere iniciativa, determinación y lealtad. Así, las tropas deben impregnarse del espíritu de la misión, pues, si conocen los efectos que de sus acciones y mensajes se esperan, contribuyen a largo plazo al éxito de la estrategia.
- Coherencia y continuidad. Independientemente del nivel, la maniobra ha de ser única, donde la coherencia y la convergencia de las actividades militares convencionales y las actividades de influencia aseguran esta unidad. La coherencia de los objetivos en el seno de una coalición es importante sobre todo para el apoyo de la legitimidad de la operación, ya sea en el teatro de operaciones o fuera del mismo.
- Anticipación. En todo planeamiento es de vital importancia anticiparse a las acciones que cualquier actor pueda llevar a cabo siguiendo su propia estrategia de influencia, evitando que el adversario pueda desarrollar la suya propia. Esta anticipación se basa en el conocimiento de los actores implicados y de las audiencias objetivo, así como la iniciativa e imaginación.
- Reglas de enfrentamiento *ad hoc*. La estrategia militar de influencia en apoyo a las operaciones sigue un proceso continuo para conseguir unos determinados efectos. Para ello, se aplica en todas las dimensiones, ya sean técnicas,

doctrinales, éticas, morales o legales. Eso sí, teniendo muy presente que ha de rehusarse hacer uso de técnicas propagandísticas o de desinformación.

Junto a estos principios, Fresneda añade otros dos: el principio de interoperabilidad, ya que, en el seno de las coaliciones, algunas naciones tienen diferentes visiones del concepto de influencia o es inexistente, con lo que es necesario compatibilizar las políticas al respecto; y, estrechamente relacionado con las reglas de enfrentamiento *ad hoc*, el principio de veracidad, pues los mensajes más poderosos y convincentes con los que las actividades de influencia buscan un cambio de conducta en las audiencias objetivo son aquéllos que son verdaderos y se refuerzan con nuestras acciones.¹²¹⁹

5.5. Consideraciones sobre las operaciones de influencia

Las operaciones de influencia requieren un proceso de planeamiento y valoración que comienza desde las más altas autoridades y continúa descendiendo en la cadena de mando. De esta manera, se consigue vincular los objetivos establecidos en el nivel político con las acciones militares para conseguirlos.

Desde una perspectiva funcional, el planeamiento y la ejecución de las operaciones de influencia conllevan una serie de pasos:

- Especificar los objetivos políticos y de la operación militar.
- Desarrollar y planear una estrategia de influencia que apoye dichos objetivos.
- Ejecutar la estrategia de influencia.
- Hacer el seguimiento y la valoración de dicha estrategia.
- Realizar las modificaciones oportunas, si son necesarias.

¹²¹⁹ FRESNEDA MORALES, Miguel Ángel (2014). Op. cit., pp. 15-16.

Para ello, las estrategias de influencia que se diseñen deberían dar respuesta a una serie de preguntas que, obviamente, influirán en la forma de establecer los mensajes establecidos en la comunicación estratégica de la coalición. La siguiente tabla muestra alguna de las preguntas relacionadas con los asuntos estratégicos y con las audiencias objetivo:

ASUNTOS ESTRATÉGICOS	AUDIENCIAS OBJETIVO
<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son los objetivos actuales? ¿Son posibles de conseguir? ¿Qué resultados se pueden alcanzar bajo las actuales condiciones? - ¿Qué actores/grupos ejercen más influencia en los asuntos político-militares? - ¿Qué estrategias son más plausibles de poner en marcha para lograr los efectos deseados? - ¿Cuánta autoridad/influencia ejercen los líderes sobre sus seguidores? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué fuentes y canales de información utilizan las audiencias objetivo y son más fiables? - ¿Cuál es su estructura y fiabilidad? - ¿Qué mensajes están recibiendo? - ¿Qué fuentes, contenidos y formatos de mensaje son más probables de ser aceptados y contribuir al cambio? - ¿Cuántos mensajes son necesarios? ¿Qué otras acciones son necesarias para lograr los objetivos de influencia?

Tabla 44. Preguntas para el planeamiento de las operaciones de influencia.

Conviene mencionar que, como en todo proceso de planeamiento militar, la variable del tiempo es un aspecto muy importante a considerar. Así, en operaciones de paz, las operaciones de influencia buscan configurar el entorno mediante la persuasión o la disuasión, actividades que son realizadas por la inteligencia y los esfuerzos de análisis de otras células para valorar las actitudes, comportamientos, intenciones y capacidades de las audiencias objetivo.

En situaciones de crisis, el objetivo de las operaciones de influencia puede ser persuadir o coaccionar a un adversario, o controlar su escalada, nuevamente apoyándose en la inteligencia y el análisis. En operaciones abiertas de combate, el objetivo es finalizar el conflicto en términos favorables. Por último, en operaciones de estabilización, las

operaciones de influencia tienen por finalidad restablecer la situación cuanto antes y lograr el equilibrio político persuadiendo a los líderes locales.¹²²⁰

5.5.1. Análisis de las audiencias objetivo (TAA)

Uno de los principales elementos a tener en cuenta para llevar a cabo las operaciones con éxito es determinar cuáles son las audiencias objetivo y, aún mucho más, comprenderlas. Dicho de otro modo, comprender a las audiencias es el principio y el final de todo esfuerzo de influencia militar.

“Sin un análisis de las audiencias objetivo, el éxito de las operaciones de influencia depende del azar, la suerte o la coincidencia”.¹²²¹

Aunque los militares españoles solo llevan un cuarto de siglo participando en operaciones en el exterior, han sido muy conscientes de la relevancia que tiene para el desarrollo de las operaciones un buen conocimiento del entorno local en el que se desarrollan; es decir, la concienciación cultural.¹²²²

El proceso para conocer cómo las audiencias se definen a sí mismas es lo que se conoce como análisis de audiencias objetivo, definido como “el estudio sistemático de la población para mejorar el conocimiento mutuo e identificar la accesibilidad,

¹²²⁰ LARSON, Eric V.; DARILEK, Richard E.; GIBRAN, Daniel; et al. (2009). Op. cit., pp. 81-82.

¹²²¹ ROWLAND, Lee; TATHAM, Steve (2010). *Strategic Communication & Influence Operations: Do We Really Get It?* Special Series, nº 10/08. Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom, p. 2.

¹²²² Tal y como vimos en el marco teórico, la concienciación cultural es la capacidad de ser conscientes de los valores culturales, creencias y percepciones. Es el primer nivel de conocimiento cultural y se adquiere mediante la identificación de los rasgos básicos y pautas culturales. En pocas palabras, implica conocer una cultura dada y las implicaciones que esa cultura pueden tener y ser relevantes para el desarrollo de las operaciones. En EJÉRCITO DE TIERRA (2011). *Publicación Doctrinal PD3-310. Cross-Cultural Awareness*. Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina, pp. 1-3 y 1-4.

A pesar de que la experiencia demuestra que el desarrollo de una política de comunicación – teniendo en cuenta el “terreno humano” en el que se va a llevar la operación, con sus características culturales y etnográficas – ha sido llevada a la práctica en numerosas ocasiones, conviene destacar que todavía la concienciación cultural es un área poco investigada, que invita a un mayor interés multidisciplinar. En BELLOU, Fotini (2014). “Cultural Awareness in Peace Operations: Effective Marketing or Strategic Communications”. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, nº 148, pp. 585. Disponible en:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814039871/pdf?md5=9dcde2663affe5c1769ec58296dac13&pid=1-s2.0-S1877042814039871-main.pdf>

vulnerabilidad y susceptibilidad de las actividades de influencia en las actitudes y los comportamientos”.¹²²³

El análisis de audiencias objetivo es un proceso bastante complejo pero, si bien su metodología es mucho más simple, su puesta en práctica no lo es tanto. En este contexto, los encuentros con los líderes locales (KLE)¹²²⁴ son un importante instrumento para contribuir a alcanzar los objetivos por la fuerza militar. No obstante, para tener cualquier posibilidad de éxito, debe lograr, al menos, cuatro objetivos generales: la identificación precisa de las audiencias objetivo; la medición del alcance de influencia de dichas audiencias; la identificación del mejor proceso para influir a las audiencias; y, la producción y distribución de productos que generen cambios medibles en el comportamiento de las audiencias.¹²²⁵

Aunque existen diversas estrategias y técnicas de negociación, conviene citar las más relevantes dirigidas a influir en los líderes políticos y militares en los conflictos. Así, podemos citar, entre otras, la diplomacia,¹²²⁶ la disuasión,¹²²⁷ las medidas de confianza¹²²⁸ y la conciliación.¹²²⁹ No obstante, para garantizar que los mensajes sean

¹²²³ El Reino Unido, por ejemplo, define tres categorías para llevar a cabo el análisis de las audiencias objetivo: (1) en el nivel 1, hay multitud de fuentes, verificadas científicamente, puestas en práctica metodológicamente a nivel nacional, en la lengua local, usado para identificar específicos comportamientos, cuyo resultado es información “deducida”; (2) el nivel 2 hace referencia a cualquier investigación que implique el contacto con las audiencias que no siguen un método deductivo verificado científicamente – que puede ser dirigido desde el país o remotamente basándose en las actitudes – cuyo resultado es información “grabada”; y (3) en este nivel, la investigación es algo secundario; su resultado es la información “asumida”. En TATHAM, Steve; LE PAGE, Rita (2014). Op. cit., p. 10.

¹²²⁴ KLE: *Key Leader Engagement*.

¹²²⁵ ROWLAND, Lee; TATHAM, Steve (2010). Op. cit., pp. 2-3.

¹²²⁶ La diplomacia trata de persuadir a un adversario para que cese o revierta las actitudes hostiles que ha iniciado. Puede incluir acciones de carácter no militar (sanciones económicas) o incluso el uso de la fuerza. La finalidad última es hacer creer al adversario u oponente que los costes de mantener su actitud exceden de los posibles beneficios que puede obtener.

¹²²⁷ La disuasión trata de impedir que un adversario o enemigo comience a realizar actos de agresión.

¹²²⁸ Las medidas de confianza intentan reducir las posibilidades de que un adversario o enemigo actúe agresivamente, creando una situación de inseguridad, y evitar la escalada de la tensión. Estas medidas se suelen fomentar mediante la diplomacia de defensa.

¹²²⁹ La conciliación trata de eliminar las causas del conflicto. Dado que es posible que sea necesario realizar concesiones, el conocimiento sobre sus líderes y sus motivaciones son esenciales a la hora de establecer la técnica de conciliación.

eficaces, es necesario un perfecto conocimiento del entorno de la información, que debe ir más allá de los tradicionales medios de televisión, radio y prensa escrita.

Rowland y Tatham distinguen diferentes “momentos de influencia” en función de los resultados obtenidos, cuya repercusión en el comportamiento de las audiencias objetivo es obvia. Así, los momentos negativos crean, con el paso del tiempo, una tendencia que no contribuye a lograr nuestros objetivos, mientras que la continuidad y refuerzo de momentos positivos es, en gran medida, insostenible en un entorno conflictivo.¹²³⁰ De esta manera, la influencia puede considerarse como la situación final deseada de la comunicación estratégica.

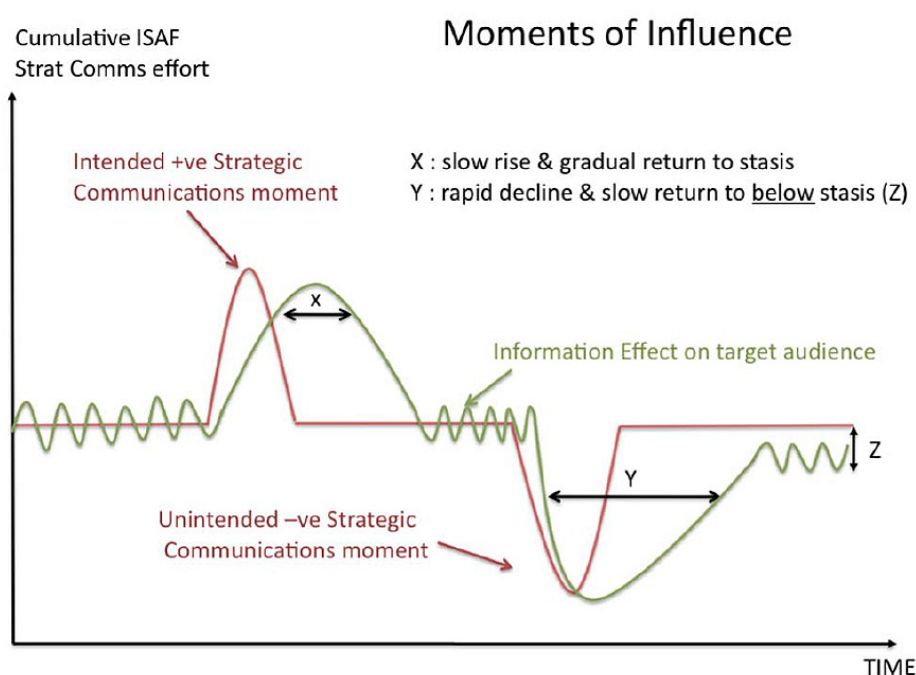


Figura 62. Momentos de influencia.¹²³¹

¹²³⁰ ROWLAND, Lee; TATHAM, Steve (2010). Op. cit., p. 6.

¹²³¹ La figura muestra a los equipos de StratCom (en rojo), cuyo efecto informativo en la audiencia objetivo oscila en función del esfuerzo desplegado (en verde). Un buen esfuerzo podría verse recompensado con la consecución de un efecto (x), cuyas consecuencias tendrán lugar durante un tiempo determinado para volver al punto de partida. Sin embargo, un incidente no deseado – por ejemplo, daños colaterales – tendrá un efecto inmediato (y) en nuestra audiencia objetivo, con un retorno mucho más lento por debajo de la situación inicial (z), con lo que deberemos de volver a empezar. ROWLAND, Lee; TATHAM, Steve (2010). Op. cit., p. 6.

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

SÉPTIMA PARTE

CONCLUSIONES

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

1. INTRODUCCIÓN

Abrimos este apartado del mismo modo que comenzábamos la tesis: la aplicación de las capacidades y medios militares, como herramienta de la unidad de acción del Estado, y como instrumento eficaz en la prevención o resolución de conflictos es una realidad. Diplomacia y Defensa son dos herramientas complementarias al servicio de la política exterior del Estado que, en el nuevo escenario de seguridad condicionado por el entorno de la información, hace necesario que su vínculo sea más estrecho, casi indisociable, con una integración de sus principales funciones. Así parece querer recogerlo el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en la introducción de la Estrategia de Seguridad Nacional, al reconocer que el nuevo escenario de seguridad requiere de un enfoque integral para dar una respuesta más eficaz a los posibles riesgos y amenazas:

“Hay que priorizar efectivamente los recursos disponibles y organizar la toma de decisiones a través de un sistema institucional de suma agregada al servicio de todos, que asegure la acción integrada, eficaz y coordinada en los ámbitos de la seguridad. Para cumplir con este objetivo, esta Estrategia prevé una nueva estructura institucional capacitada para abordar las cuestiones estratégicas de la seguridad y la gestión de las crisis necesitadas de una respuesta rápida, coordinada e integral”.¹²³²

Durante la investigación, hemos comprobado cómo dos de los instrumentos de los que hace uso el Estado para estrechar las relaciones diplomáticas con otros actores en el sistema internacional son la diplomacia pública y la diplomacia de defensa, donde las Fuerzas Armadas hacen uso de una gran lista de actividades para conseguir los objetivos

¹²³² PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013). Op. cit., p. iii.

establecidos. Del mismo modo, la experiencia de la reciente participación de las Fuerzas Armadas en situaciones conflictivas, generalmente de carácter asimétrico, ha puesto de manifiesto que el “arma” más poderosa en este tipo de situaciones es el uso de la información, donde la correcta definición de las narrativas y los mensajes a transmitir cobra especial relevancia. Es, en este contexto, donde el jefe de la fuerza operativa adquiere conciencia del significado y verdadero alcance que la comunicación estratégica tiene.

Los gobiernos y organizaciones internacionales también se han dado cuenta del alcance de la nueva forma en la que el sistema internacional se está configurando y están realizando un gran esfuerzo para lograr una comunicación estratégica eficaz, para ganarse el apoyo de la población en las zonas donde se llevan a cabo las operaciones, así como la de los propios países y la del resto de naciones que pertenecen a la coalición. Es más, en un mundo globalizado como en el que vivimos, la comunicación se ha convertido en el elemento primordial del proceso decisorio político. Podría decirse que, en parte, es debido al modo de entender el equilibrio entre naciones, según el modelo de *Soft Power* que Joseph Nye definiera en los años noventa, basándose en la capacidad de poder influir en las acciones o intereses de otros actores mediante su cultura, sus valores políticos y su política exterior.¹²³³

El texto ha constatado la dificultad existente para alcanzar un mínimo consenso de nuestro objeto de estudio y poder crear un *corpus* doctrinal y su posterior desarrollo. En este sentido, conviene mencionar que la ausencia de una definición consolidada del concepto de comunicación estratégica dificulta su estudio, concepto bajo el que se

¹²³³ NYE, Joseph S. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, p. 11.

aúnan diversas disciplinas con la finalidad de influir en las actitudes y comportamientos de las audiencias objetivo definidas.

Hoy en día, tanto las acciones como las palabras cobran gran relevancia; por ello, una mala gestión en la comunicación estratégica puede hacer fracasar las acciones que los militares realizan en el marco de la diplomacia de defensa, lo que implica que aquélla deba integrarse desde el principio en el proceso de planeamiento de las actividades de la diplomacia de defensa.

A continuación, se procede a detallar las conclusiones de la investigación, en primer lugar, con carácter general, para, a continuación, dar respuesta a las preguntas planteadas en la investigación, y poder contrastar la validez o no de la hipótesis inicialmente establecida.

2. CONCLUSIONES GENERALES

Iniciábamos la investigación rompiendo con la tentación simplificadora de definir el poder exclusivamente en términos de la posesión de recursos, pues un avance fundamental radica en reconocer su carácter relacional y explorar las diferentes dimensiones en las que opera. Los análisis del poder no pueden quedar confinados a los supuestos de la teoría realista y la ampliación del horizonte teórico resulta tan necesaria como inevitable.

De este modo, a lo largo del trabajo, se ha evidenciado que el poder presenta diversas alternativas para su ejercicio y construcción en la política internacional, dependiendo de

la óptica teórica desde la cual se reflexione al respecto. No se trata de eliminar los abordajes tradicionales, no se trata de hacer primar una dimensión del poder por encima de las restantes, sino de incorporar nuevos enfoques según los aspectos y dimensiones del poder que se pretenda analizar. El desafío radica en entenderlas de manera integrada para analizar la interrelación existente entre las distintas dimensiones y conocer cómo opera el poder en cada una de ellas, pues solo así es posible hacer inteligible un concepto tan complejo como problemático.

Así, el *soft power*¹²³⁴ es un concepto empleado habitualmente en la teoría política para describir algunos aspectos de las relaciones internacionales, si bien, como ha quedado patente, presenta ciertas debilidades que han originado las críticas de otros autores desde diferentes perspectivas. A pesar de que se han hecho esfuerzos por actualizar la visión inicial de Nye y aportar soluciones a los problemas que el concepto plantea, no han sido suficientes debido a su complejidad y la inexistencia de un marco teórico sistémico.

Como las asimetrías existentes actualmente entre el *soft power* y el poder coercitivo son tan sesgadas como los desequilibrios institucionales, no es de extrañar que, en un futuro próximo, sean más visibles y numerosas las alianzas basadas en el poder coercitivo que las establecidas al amparo del *soft power*. El éxito, no obstante, radicará en la acertada elección de las medidas necesarias para cada caso; es decir, del eficaz ejercicio del *smart power*. Así, en este contexto, el *smart power* debe asumir que no se puede prescindir del poder coercitivo, ya que aún es necesario y que – de la correcta

¹²³⁴ Aunque no es objeto de esta investigación, el doctorando considera que el concepto de *soft power* se debería definir más precisamente y actualizarlo. Ello exigiría un profundo estudio que diferenciara los recursos políticos tangibles de los intangibles, tanto del *soft power* como del poder coercitivo; que identificara los mecanismos de que dispone y sus funciones; que analizara los aspectos dinámicos de la construcción y el uso del *soft power*; así como que considerara la difusión de nuevas ideas y valores en la sociedad.

combinación de sus instrumentos con los del *soft power*, se logrará la forma más eficaz para alcanzar los objetivos deseados. Llegados a este punto, los políticos tendrán que redefinir ambos conceptos y comprobar los beneficios que se pueden obtener de cada uno de ellos.

De este modo, al hablar de diplomacia de defensa, puede entenderse como un *smart power* que combina acertadamente aspectos tradicionales del *hard power* con otros políticos y culturales del *soft power*, capaces de atraer a otros países para actuar de la misma manera. En este sentido, Winger ofrece una clasificación de los diferentes instrumentos de la diplomacia de defensa a utilizar en cada caso.¹²³⁵

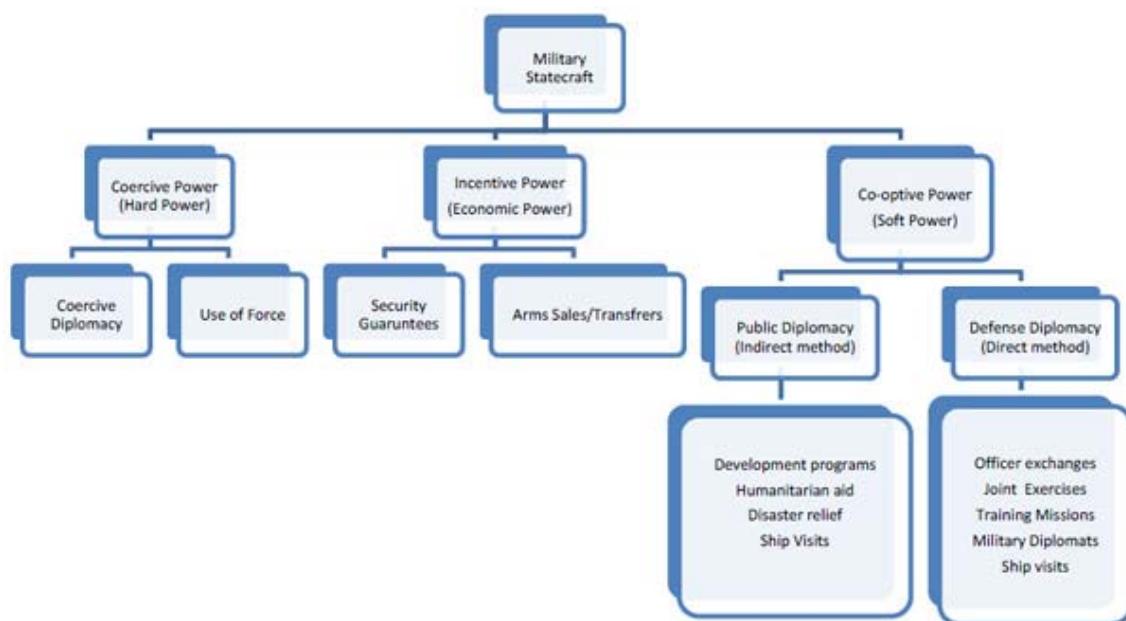


Figura 63, Instrumentos de la diplomacia de defensa.

La participación de las Fuerzas Armadas en las operaciones en el exterior ha venido a confirmar que la diplomacia de defensa es una herramienta al servicio de la política exterior, ejecutada por militares, cuyo propósito es estrechar lazos de cooperación y

¹²³⁵ WINGER, Gregory (2014). "The Velvet Gauntlet: A Theory of Defense Diplomacy". *What Do Ideas Do?* LISIAK, A. Lisiak; SMOLENSKI, N. (2014), Vienna: IWM Junior Visiting Fellows' Conferences, Vol. 33. Disponible en <http://www.iwm.at/publications/5-junior-visiting-fellows-conferences/the-velvet-gauntlet/> (acceso el 20 de enero de 2015).

amistad con otros países conforme a las acciones derivadas de la política de defensa. Muestra de ello son los éxitos alcanzados en las operaciones de estabilización y de las actividades en la reforma del sector de seguridad.

Definir a la diplomacia de defensa como el ejercicio del *soft power* practicado por las autoridades de defensa de un país en otro, describe con precisión el concepto y resuelve muchas de las limitaciones heredadas de su concepción original, circunscrita al fomento de las medidas de confianza y seguridad, la promoción de la democracia y el buen gobierno, la mejora de las capacidades militares y la influencia político-militar.

La diplomacia de defensa supone la unión del componente de la diplomacia pública a los aspectos de la defensa, siendo la primera una instancia mediante la cual los países se dan a conocer al resto, al tiempo que tratan de influir, conforme a los intereses nacionales, en las decisiones que involucren a otros Estados. De ahí que el uso no violento o coercitivo de las Fuerzas Armadas haga de la cooperación el elemento más característico de la diplomacia de defensa, en sus más variadas formas.

Así, la diplomacia pública representa la vanguardia de las relaciones internacionales, una nueva forma de desarrollar el poder y de participar en la arena política.¹²³⁶ La diplomacia pública es una buena reflexión de cómo la soberanía de un Estado está siendo transformada en la sociedad internacional contemporánea y cómo los medios que pueden influir en la política mundial han cambiado. Ello ha propiciado un impacto teórico en la disciplina de las relaciones internacionales y en la concepción del poder, pasando de métodos de influencia directa, tales como la persuasión o la coerción, a formas indirectas y estructurales para lograr dicha influencia en la actualidad.

¹²³⁶ MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2013). “Estrategia y diplomacia pública: el tiempo de la política”. *El Molinillo*, nº 52, marzo de 2013, p. 7.

Se hace necesario, pues, establecer un plan estratégico, sumar iniciativas, crear espacios para el diálogo y hacer que la diplomacia pública sea el eje fundamental de nuestra acción exterior. Coincido con otros teóricos españoles (Noya o Manfredi) en que, en lugar de realizarse desde diversos ministerios con afán de protagonismo, la diplomacia pública debería ser dirigida por un único líder que coordinara todas las acciones de los diversos actores con capacidad de influencia en el exterior que están implicados en su desarrollo.

Creo que queda bastante trabajo por hacer para normalizar la diplomacia pública.¹²³⁷ Para ello, el gobierno debería dedicar más recursos a la diplomacia pública, al ser ésta una herramienta importante de influencia en la política nacional y en la política exterior.¹²³⁸ Estos recursos deberían facilitar la elaboración de mensajes que contribuyan a lograr los objetivos nacionales y a la construcción de relaciones políticas duraderas a largo plazo, para lo cual deberían establecerse una mayor coordinación entre los actores implicados y definirse las correspondientes estrategias de comunicación para cada país que sean coherentes con la acción exterior y su posterior desarrollo conceptual.¹²³⁹

En este contexto, la comunicación está llamada a liderar el desarrollo de los estudios de la diplomacia pública ante la internacionalización de la economía, la atomización de la influencia política y la globalización de las relaciones culturales.¹²⁴⁰ Las principales

¹²³⁷ Según Manfredi, “el reto de los profesionales de la comunicación pasa por establecer los cauces de cooperación con las instituciones, formar a los diplomáticos y otros actores de la comunicación, persuadir a los gobernantes de lo que está en juego y normalizar la diplomacia pública”. Ídem.

¹²³⁸ Sin la voluntad de asignar a los órganos encargados de la diplomacia pública los recursos necesarios, todo esfuerzo será inútil y no valdrá para nada. Si un Estado u organización es consciente de la importancia que tiene la diplomacia pública para mejorar su imagen, a buen seguro que pondrá a su disposición los recursos necesarios para lograr sus objetivos.

¹²³⁹ Este desarrollo conceptual consiste en la sistematización de acciones en el plano estratégico, operacional y táctico, de modo que permita el conocimiento de los objetivos, la identificación de las audiencias y la promoción de las ideas que apoyan una determinada misión.

¹²⁴⁰ MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011). Op. cit., p. 220.

organizaciones internacionales son conscientes de que la diplomacia pública se trata de un proceso a largo plazo en el que los resultados se obtienen en virtud de pequeños detalles. Por ello, deben reconocer la importancia que tienen tanto la diplomacia pública como la comunicación estratégica en las relaciones con otros actores.

La nueva diplomacia pública, a diferencia de la tradicional, tiene un carácter predominantemente discursivo, concediendo más importancia a la persuasión que a la influencia, aspecto éste muy importante para la comunicación estratégica, cuya finalidad es influir en las audiencias para lograr los objetivos. De este modo, diplomacia pública y comunicación estratégica se complementan.

Desde la perspectiva de la ciencia militar, un fenómeno discursivo fundamental es el proceso de definición de comunicación estratégica. Si bien la comunicación estratégica integra imágenes, narrativas e ideología al servicio del poder y la política, tal y como sugieren el Concepto Integrado Conjunto de Comunicación Estratégica y el Manual del Comandante sobre Comunicación Estratégica y Estrategia de Comunicación, los aspectos importantes a tener en cuenta no son los mensajes, temas y narraciones de la comunicación estratégica – que son de gran preocupación – sino las jerarquías y responsabilidades dentro de la organización, es decir, la importancia que conlleva el liderazgo.¹²⁴¹

Sin embargo, el problema del concepto de comunicación estratégica es su incoherencia teórica y práctica, pues presenta a la comunicación como si de un proceso cognitivo se tratara, pero se interpreta como el envío de señales para “desencadenar la respuesta deseada”.¹²⁴² En este sentido, el compromiso de los líderes clave (*KLE*, *Key Leader*

¹²⁴¹ Recordemos que el primer principio de la comunicación estratégica es que se basa en el liderazgo.

¹²⁴² DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). *Strategic Communication Joint Integrating Concept*. Op. cit., p. 6.

Engagement) es fundamental para conseguir el éxito en las operaciones y avanzar en la dirección correcta, donde el respeto mutuo que se establece entre estos líderes es el requisito previo. Para ello, se necesita establecer una correcta sincronización en los mensajes y una adecuada gestión de la reputación, lo que pone nuevamente de manifiesto que se trata de una cuestión de liderazgo.

No obstante, el problema de la comunicación estratégica no se resuelve solo con un buen liderazgo. Los militares tendrán que hacer el “trabajo sucio” y tendrá que evaluar sus resultados. Tal y como afirma Žižek, el lenguaje, al fin y al cabo, siempre genera violencia:

“El lenguaje, no el interés egoísta primitivo, es el primer y mayor elemento que divide, y lo es porque el lenguaje que utilizamos es diferente, pues aunque vivamos en la misma calle, cada uno ‘vivimos en nuestro mundo’. Esto significa que la violencia verbal no es una distorsión secundaria sino el complejo final de toda violencia específicamente humana”.¹²⁴³

Es evidente que la comunicación estratégica o una estrategia de comunicación es una capacidad “crítica” si se quiere ganar la “batalla de las mentes” en apoyo a las operaciones de contrainsurgencia. Pero, en este nuevo escenario, adquiere también especial relevancia fomentar la participación de los líderes clave para estrechar los lazos de cooperación y establecer relaciones duraderas basadas en la confianza y la credibilidad. Condición fundamental para alcanzar el éxito será identificar cuáles son las audiencias objetivo y ser consciente de la importancia de la concienciación cultural.

La comunicación estratégica, básicamente, debe combinar una estrategia clara y creíble, el conocimiento de las audiencias, el uso de las capacidades y medios de comunicación,

¹²⁴³ ŽIŽEK, Slavoj (2009). *Violence. Six sideways reflections*. Londres: Profile Books, pp. 56-57.

el desarrollo minucioso de la narrativa, los temas y los mensajes, y su distribución oportuna. El objetivo en sí es que los mensajes lleguen a las distintas audiencias, de tal manera que provoquen el efecto deseado.

Uno de los principios básicos de la comunicación estratégica es la sincronización de las acciones y las palabras. Es más, la comunicación estratégica determina y configura los temas discursivos y los mensajes como el modelo de la “batalla de las narrativas” para, posteriormente, diseñar los métodos que alineen los discursos y los comportamientos para evitar la brecha existente entre las acciones y las palabras.¹²⁴⁴ Es decir, la comunicación estratégica sería un modelo de comunicación en el que el proceso de comunicación va del discurso a la acción física.

Por lo que respecta a las narrativas, conviene reseñar que aún hay ciertos asuntos que resolver. Si bien es cierto que resulta imprescindible que la narrativa se canalice de forma correcta para influir en los comportamientos y actitudes de las audiencias objetivo, encontramos ejemplos donde la narrativa es separada de su origen, lo que interrumpe la relación entre el poder, las acciones y la intención que se presupone a toda narrativa. Por ello, sería conveniente llevar a cabo análisis e investigaciones de la función que pueden desarrollar las imágenes visuales en las narrativas para minimizar sus efectos negativos.

¹²⁴⁴ En inglés, está ampliamente difundida la expresión “*say-do gap*”, que vendría a ser algo equivalente al refrán español “del dicho al hecho...”.

3. CONCLUSIONES SOBRE LAS PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez presentadas estas conclusiones generales, damos ahora paso a las respuestas para las preguntas planteadas en la investigación, para poder validar la hipótesis planteada en la tesis.

3.1. *¿Es la diplomacia de defensa un fenómeno social?*

La diplomacia de defensa es un fenómeno social, en tanto que las actividades realizadas por los militares españoles dentro del Plan de Diplomacia de Defensa persiguen en última instancia establecer relaciones duraderas y estrechar los lazos de amistad con otras naciones y, por tanto, resulta susceptible de observación y de ser tratado de un modo científico. La diplomacia de defensa, como todos los fenómenos sociales puede y debe observarse desde un punto de vista integral. El problema es que para abordar la diplomacia de defensa en profundidad, debe hacerse también incrementando las áreas de estudio para poder apreciar todos sus matices y así poder profundizar en su desarrollo.

La diplomacia de defensa puede estudiarse, como hemos visto, dentro del *smart power*. Así, el *soft power*, como poder ejercido deliberadamente, se lleva a cabo mediante la comunicación. Es más, el ejercicio del *soft power* conlleva la comunicación de valores, en lugar de amenazas o incentivos. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el *soft power* nunca sustituye al *hard power*, aunque existan situaciones en las que el recurso al uso de la fuerza sea inevitable. El reto de la diplomacia de este siglo consiste en el uso “inteligente” de las dos modalidades, es decir, el denominado *smart power*. La nueva diplomacia debe entender sus características para poder actuar en un entorno de influencias e intereses de gran magnitud. Es, por ello, que en este contexto la

diplomacia de defensa se pueda considerar y, por consiguiente, estudiar como fenómeno social.

La necesidad de fortalecer los lazos de amistad y cooperación, a través de la diplomacia de defensa, se ha visto reforzada con los cambios de escenarios ante amenazas no convencionales presentes en el mundo actual. Para ello, la diplomacia de defensa tiene su principal aplicación en los niveles operacional y táctico, a pesar de que sea en el nivel estratégico en el que sea más eficaz y donde los resultados son más importantes. En el nivel táctico, las relaciones “soldado a soldado” han mostrado ser más eficaces a la hora de limar asperezas, solucionar diferencias y alcanzar una mayor credibilidad que las relaciones entre diplomáticos civiles y políticos, sumidos en medias verdades, evasivas o circunloquios. No obstante, lo verdaderamente importante de la diplomacia de defensa es que debe ser realista con los objetivos a conseguir.

El esfuerzo de la diplomacia de defensa y del Ministerio de Defensa en las instituciones europeas y transatlánticas en las que participa deberían tener un reflejo en la política cultural de seguridad y defensa, tanto en lo que se refiere a la participación en misiones y operaciones como en las estructuras orgánicas, pues tal y como se recoge en el sistema de seguridad nacional consolidado en proceso de desarrollo de todas sus líneas de acción estratégicas, destaca la cultura de seguridad y la implicación de la sociedad civil como uno de los principios que lo sustentan.

3.2. ¿Resulta relevante el estudio de la comunicación estratégica en la diplomacia de defensa en términos prácticos?

El estudio integral de la diplomacia de defensa y la comunicación estratégica es relevante desde un punto de vista práctico. La comunicación estratégica ocupa un lugar muy importante en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares, y su

influencia debería estudiarse dentro de la Polemología. Hemos visto cómo en Afganistán, durante el despliegue de las tropas, se produjo un cambio de estrategia, un cambio en la narrativa a nivel militar. Ello supuso el desarrollo de una nueva comunicación estratégica que, como quedó demostrado, se convirtió en el aspecto clave para el éxito de la operación.

En los conflictos actuales existe una narrativa orientada a definir las percepciones y voluntades de las audiencias objetivo a las que se dirige con la finalidad de vertebrarlas en torno a ella. Entre las diversas formas para conseguirlo, destaca la comunicación estratégica, que adquiere especial relevancia en los conflictos asimétricos, en la que la narrativa se convierte en el “arma” político-estratégica para conseguir el apoyo de la opinión pública. En este contexto, los instrumentos de *soft power* de la diplomacia de defensa que contribuyen a las operaciones de estabilización, operaciones de contrainsurgencia o en actividades de la reforma del sector de seguridad estarán encaminados al desarrollo de programas de asistencia militar, el adiestramiento técnico militar o a la verificación y supervisión de capacidades militares, entre otras actividades. Estas actividades, para que sean eficaces y contribuyan a alcanzar la situación final deseada, deben ser conocidas, deben ser comunicadas. Para ello, la comunicación estratégica juega un papel destacado, ya que, desde el inicio del planeamiento, debe ser integrada en el proceso.

Como concepto militar, la comunicación estratégica es un modelo de liderazgo en el contexto de la dominación y la hegemonía. El análisis crítico del discurso es una aproximación a la asimetría de poder y se basa en el principio de que, cuando una potencia goza de un *status* hegemónico, los profesionales e investigadores deben actuar como garantes de sus prácticas del mismo modo que lo hacen los medios de comunicación respecto de la democracia. Los conceptos básicos del análisis, el discurso

y la narrativa tienen una clara función social en la construcción y la expresión del significado. Los discursos se utilizan para las prácticas sociales de la negociación, confirmando y compartiendo el significado. En términos de la narrativa, ésta combina la ideología y el lenguaje para ejercer el poder social. Las narrativas, como concatenación de discursos, son herramientas políticas, tal y como sugieren los debates sobre la comunicación estratégica.

De ahí, que cobra especial relevancia el modo de cómo la comunicación estratégica ha de ser capaz de hacer llegar a las audiencias objetivo las actividades realizadas en el marco de la diplomacia pública.

3.3. ¿Puede entenderse la diplomacia de la defensa sin una comunicación estratégica?

Si bien a priori la diplomacia de defensa puede ser llevada a cabo sin más, si se quiere que sus resultados sean más eficaces y tengan una mayor proyección y difusión, la diplomacia de defensa, al igual que otras actividades que la diplomacia realiza en beneficio de la política exterior, no puede entenderse sin una unidad de doctrina en cuanto a comunicación estratégica se refiere, especialmente para aquellos Estados que participan en la resolución de conflictos o en operaciones en el exterior, independientemente de su naturaleza.

Es cierto que se pueden estudiar de forma independiente las diferentes actividades que se llevan a cabo con la diplomacia de defensa, pero es necesaria una comunicación estratégica común para todas ellas, ya que están estrechamente interrelacionadas. Si se pierde de vista este hecho, casi con toda probabilidad, asistiremos a un fracaso en la gestión del conflicto o en el desarrollo de las operaciones, pues todas las variables de la diplomacia de defensa se encuentran profundamente incardinadas y, en consecuencia, la comunicación estratégica debe ser única y global. Esto es consecuencia directa del

enfoque integral de las operaciones a las que se ha aludido en el trabajo. Hemos visto cómo las palabras clave en la comunicación estratégica son coordinación, sincronización y, más recientemente, integración, todas ellas con la finalidad de reducir las diferencias entre las acciones y las palabras. De ahí que la diplomacia de defensa debería estar integrada junto con el resto de actividades y capacidades de la comunicación estratégica.

La comunicación estratégica nace como un “paraguas” que debe reunir y dar coherencia a todas las disciplinas existentes en el entorno de la información. En el escaso consenso actual, la comunicación estratégica es más un proceso que una capacidad en sí misma; necesita ser planeada y puesta en funcionamiento según los planes estratégicos nacionales o los planes de operaciones.

No obstante, en el contexto de la “batalla de las narrativas”, es evidente que la comunicación juega un papel fundamental para respaldar la legitimidad de las operaciones y las actividades de la diplomacia de defensa, por lo que se debe contextualizar el proceso de comunicación. El concepto introduce temas y narraciones como elementos esenciales, pero no consigue establecer un modelo que vaya más allá de la práctica y los desafíos que suponen los mensajes. El problema identificado, en términos de la dimensión cognitiva del discurso, es la falta de atención a la hora de contextualizar la comunicación estratégica, a pesar del método ya existente sobre la influencia cognitiva, es decir, “la batalla de las narrativas”. La comunicación estratégica, inexistente en España tal y como se ha estudiado, debería desarrollar los

temas y narraciones. No obstante, centrarse únicamente en los mensajes, en detrimento de las narrativas, hace que “la batalla de las narrativas” sea redundante.¹²⁴⁵

En este sentido, la comunicación estratégica no debería de ser entendida como la mera difusión de mensajes, pues incurriríamos en el grave error de equipararla con la función de *Public Affairs*. La comunicación estratégica debe ser, por definición, la base de un enfoque integral de todas las funciones y capacidades de información que contribuyan a la consecución de los objetivos establecidos por la diplomacia de defensa, de tal forma que pueda adaptarse a la situación en un entorno de la información tan complejo como cambiante.

Tal y como se ha abordado en la investigación, la comunicación estratégica ha de llevarse a la práctica no solo en el nivel más alto sino que debe realizarse en todos los niveles, desde el político-estratégico hasta el táctico. Es lo que la Alianza denomina *The Golden Thread*. Sin embargo, hemos visto cómo en España solo en el nivel estratégico militar, el EMAD ha creado el grupo de ESTRATCOM (estrategia de comunicación, no comunicación estratégica) y, en el nivel operacional, el Mando de Operaciones ha comenzado a trabajar bajo el concepto de influencia (al que considera como “comunicación estratégica en el nivel operacional”); mientras, que en el Ministerio de Defensa no se ha avanzado nada desde que se promulgara la directiva ministerial sobre comunicación estratégica, lo que ha dificultado enormemente su desarrollo e implementación. Si esta práctica continúa y no se hace absolutamente nada para remediarlo, difícilmente se podrá lograr un mínimo consenso para desarrollar el concepto y su posterior aplicación en las actividades de diplomacia de defensa y en las operaciones en el exterior.

¹²⁴⁵ La identidad narrativa es el producto de los discursos destinados a dirigir y gestionar las percepciones y las identidades de las audiencias objetivo. Esto quiere decir que el liderazgo narrativa e identidad narrativa son esencialmente.

Dado que la comunicación estratégica, la diplomacia de defensa y la diplomacia pública persiguen la misma finalidad – la consecución de los objetivos de interés nacional – una vez tomada conciencia de la importancia que tiene “hablar con una sola voz”, habría que articular una estructura u organización, con carácter interministerial, capaz de liderar todas las actividades, narrativas, mensajes o imágenes puestas en funcionamiento por la comunicación estratégica, bajo la dirección de la Presidencia del Gobierno.¹²⁴⁶ Lamentablemente, a fecha de hoy, a nivel nacional no se puede hablar de comunicación estratégica, ya que, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es responsable de la diplomacia pública, el Ministerio de Defensa ha establecido la comunicación estratégica, para la consecución de los objetivos de la política de Defensa. De ahí la necesidad de establecerse un organismo encargado de la comunicación estratégica para apoyar a lograr los objetivos nacionales. El Departamento de Seguridad Nacional podría asumir esta tarea.

No obstante, en caso de que se creara esta estructura, también sería necesario dotar a la misma de recursos económicos, materiales y humanos. Es, en este último aspecto – recursos humanos – donde habría que realizar un mayor esfuerzo, pues en la actualidad no hay profesionales versados en comunicación estratégica.

El Ministerio de Defensa no realiza cursos formativos en esta materia; el más parecido es el de Comunicación Social, pero adolece que el personal que lo cursa, no es destinado a puestos específicos en oficinas de comunicación sino que continúa en sus respectivos destinos, con lo que no es de mucho provecho desde el punto de vista práctico. No obstante, el programa de este curso sigue orientado a la comunicación entendida en la forma tradicional, sin tener en cuenta apenas las nuevas tecnologías y

¹²⁴⁶ Podría tomarse como embrión la estructura actualmente existente para el seguimiento de situaciones de crisis.

las posibilidades que éstas ofrecen las redes sociales, aspecto éste en el que hay una gran carencia. Así, por ejemplo, no sabemos cómo controlar las acciones del soldado que, con su teléfono móvil, cuelga un vídeo en *Youtube* o en sus redes sociales que ha sido grabado en zona de operaciones; o, a diferencia de otros ejércitos u organismos en los que los generales tienen sus cuentas particulares en redes sociales, más allá de las institucionales, nuestros generales no están acostumbrados a hacer frente a los medios o hacer uso de las redes sociales, temerosos de que sus acciones o palabras puedan tener consecuencias.

3.4. ¿Es la evolución del conflicto consecuente con la comunicación estratégica empleada en la diplomacia de defensa?

No está científicamente demostrado, pero sí que es cierto que las lecciones aprendidas así lo señalan. La comunicación estratégica es como un camaleón que debe adaptarse *ad hoc* a cada una de las operaciones, mientras que los patrones de la diplomacia de defensa siguen siendo los mismos, aunque se reeditan para cada uno de ellos.

Los conflictos y la seguridad han sido siempre impulsados por la confrontación de ideas. La nueva era de la información proporciona los medios para transmitir, compartir y desarrollar estas ideas a una escala sin precedentes. De hecho, la coordinación de la ejecución de las operaciones con las directrices de la comunicación estratégica, a nivel estratégico, es uno de los mayores retos a los que hay que hacer frente en la guerra de la información y en la batalla de las percepciones de las audiencias objetivo.

Ante la falta de credibilidad de las instituciones sociopolíticas, la influencia, la persuasión y el compromiso son los componentes estratégicos necesarios de la diplomacia pública para facilitar el compromiso y la relación estable a largo plazo. Los conflictos actuales y futuros tienen un fuerte carácter cognitivo, en los que los

componentes ideológicos y las percepciones juegan un papel más importante que las propias acciones armadas. De ahí que la superioridad en la información constituya el requisito para garantizar el éxito de las operaciones y las actividades de la diplomacia de defensa, donde la credibilidad y la confianza son determinantes.

No obstante, es conveniente diferenciar las actividades propias de la diplomacia de defensa de aquellas otras que podríamos catalogar como “estratégicas” o próximas a la seguridad. Estas últimas cubren un amplio rango de esfuerzos diplomáticos para promocionar o proteger nuestros objetivos estratégicos o de seguridad y, como tales, pueden emprenderse de varias maneras. Por otra parte, la diplomacia de defensa comprende aquellas actividades dirigidas a los fines últimos de los objetivos estratégicos. Lo que diferencia ambas aproximaciones es que la diplomacia de defensa hace uso de los canales militares establecidos a tales efectos. Lo que sí es cierto es que la diplomacia de defensa funciona mejor que otros instrumentos para calmar posibles tensiones y facilitar la cooperación en asuntos de seguridad.

La diplomacia de defensa contribuye con sus instrumentos a las relaciones diplomáticas tradicionales en situaciones de conflicto. De estas relaciones, se pueden beneficiar ambas partes. Así, en primer lugar, la diplomacia de defensa puede rebajar tensiones y ayudar a resolver ciertas crisis. Tener personal de defensa, ya sean civiles o militares, trabajando de la forma tradicional diplomática supone una excelente oportunidad para evitar la escalada de tensiones que deriven en potenciales conflictos. En segundo lugar, la diplomacia de defensa permite el intercambio de información y contribuye a reforzar la comprensión mutua que los Estados esconden tras sus intereses. Por último, la diplomacia de defensa puede mejorar el entorno estratégico, mediante el diálogo,

medidas de confianza y relaciones al más alto nivel. Es más, la diplomacia de defensa parece relacionarse más cómodamente con la noción de seguridad humana.¹²⁴⁷

La comunicación estratégica futura – basada en la importancia de las valoraciones – será mucho más proactiva que lo es actualmente, puesto que los conflictos no se pueden considerar como antaño y será precisamente este mayor énfasis en el conocimiento de las audiencias objetivo, proporcionado por la inteligencia, el que facilitará las decisiones al jefe de la fuerza operativa, anticipándose a las potenciales oportunidades informativas sobre el desarrollo de las operaciones. Para ello, las actividades de comunicación estratégica serán, en términos generales, más interactivas y diseñadas “a medida” para cada una de las audiencias,¹²⁴⁸ en las que cada jefe, cada uno a su nivel, deba de saber qué mensaje transmitir y cuándo hacerlo.¹²⁴⁹

La inteligencia cambiará de manera significativa el apoyo a las necesidades de la comunicación estratégica – sobre todo en la recogida y análisis de la información sobre las percepciones, actitudes o creencias de las audiencias objetivo – jugando un papel fundamental en su desarrollo. Así, el actual Jefe de Estado Mayor de la Defensa así lo ha manifestado reiteradamente en varios discursos impartidos en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, al conceder una gran importancia a la formación y desarrollo de cuadros de mando especializados en materia de inteligencia.

La diplomacia de defensa contribuye a la imagen de España allá donde se desarrollan sus actividades, ya sea mediante intercambios entre oficiales para estrechar lazos de

¹²⁴⁷ Algunos países, entre ellos Estados Unidos, están promoviendo el modelo 3D (diplomacia, defensa y desarrollo), basada en otra “D” adicional (democracia), sobre la que se sustenta todo el modelo.

¹²⁴⁸ Los mensajes son válidos durante un tiempo determinado, tienen fecha de caducidad. De ahí, que haya que estar constantemente valorando su eficacia. En este contexto, un mensaje puede ser eficaz para una audiencia objetivo, pero puede no serlo para otra diferente, pudiendo incluso ser hasta contraproducente.

¹²⁴⁹ Ello implicará una mayor descentralización de las actividades de la comunicación estratégica.

amistad o en la participación en operaciones militares. Así, García Cantalapiedra lo reconoce al afirmar que:

“La participación de las fuerzas armadas españolas en más de 60 operaciones de paz en todo el espectro posible, desde observación hasta ayuda humanitaria pasando por mantenimiento, imposición y medidas para la construcción de la paz, ha sido y es un instrumento ideal para proyectar una determinada imagen de España. Son un elemento de una imagen estratégica que se desea transmitir, la reputación que también comunica una serie de creencias y valores (*Beliefs System*): las imágenes y un sistema de ideas y creencias ofrecen un marco de interpretación de quién es España, en este caso a través de las operaciones de paz. España debe mantener su imagen de actor fiable y seguro, trasmitiendo una serie de ideas y valores basados en el compromiso y la solidaridad en esta área, ya que contribuye a la imagen positiva general de España”.¹²⁵⁰

Así pues, la comunicación estratégica no puede ser solo una preocupación militar, pues se trata de influir en las actitudes, comportamientos o percepciones de las audiencias objetivo en beneficio de los intereses nacionales. Esta influencia, de alcance estratégico, depende de la coordinación eficaz entre todas las capacidades e instrumentos nacionales para que los objetivos establecidos puedan materializarse y explotarse al máximo. Si el concepto de comunicación estratégica se sigue abordando desde un punto de vista meramente militar, su alcance será sesgado y no se explotará todo el potencial que dicho concepto conllevaría si se desarrollara del modo adecuado.

¹²⁵⁰ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (21014). “La evolución de la participación española en las operaciones de mantenimiento de paz: Una imagen de España en el exterior 1989-2014”. *Diplomacia Pública y Marca España. Comillas Journal of International Relations*, nº 1, sept-dic. 2014, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, p. 88.

3.5. *¿Es relevante este estudio desde un punto de vista académico?*

Rotundamente, sí. La caída del Muro y la globalización han dado lugar a un nuevo escenario, en el que las amenazas para la seguridad internacional son inciertas y de carácter asimétrico, basadas en distintos modelos culturales que, si una vez tuvieron una dimensión táctica, ahora cuentan con una dimensión política y estratégica.

Ante este nuevo escenario, se ha puesto de manifiesto que la gestión tradicional de la información es ineficaz, debido a la aparición de las nuevas tecnologías, la importancia en la gestión de la información, con la aparición y auge de las redes sociales, la necesidad de gestionar mejor la percepción de los mensajes a las audiencias objetivo y la necesidad, asimismo, de integrar funciones que tradicionalmente eran gestionadas fuera de la diplomacia de defensa.

Además, a ello se suma el hecho de que aún en España no se haya desarrollado una doctrina específica sobre el objeto de estudio, que determine los principios operativos y terminológicos para guiar el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones en el exterior o en caso de conflicto armado. El concepto de comunicación estratégica en España apenas está arraigado y mucho menos desarrollado, siendo todavía un término casi por descubrir. A pesar de ello, el mundo anglosajón, y de manera especial Estados Unidos, es muy consciente de la importancia que tiene una correcta definición de la comunicación estratégica y su trascendencia en la diplomacia pública, lo que ha contribuido al desarrollo de literatura especializada y que dicho concepto sea un elemento fundamental en los organismos institucionales.

A pesar de ello, hay ventajas e inconvenientes para el desarrollo doctrinal del concepto, al menos en el mundo anglosajón. En el caso español, considero que contribuiría de manera excepcional a una mayor comprensión del término y de su alcance, la existencia

de una definición que fuera ampliamente aceptada y la consiguiente creación del cuerpo doctrinal. Ello no haría sino sumar esfuerzos sinérgicamente entre las funciones, responsabilidades y relaciones entre los responsables de su puesta en práctica.

No obstante, si queremos evitar que la comunicación estratégica sea otro concepto de moda más que caiga rápidamente en el olvido, no debemos permitir que todos los esfuerzos por coordinar el impacto en el entorno de la información, y conseguir los objetivos marcados en la Estrategia de Seguridad Nacional, se difuminen.

4. VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Llegados a este punto, integrando las distintas preguntas parciales de investigación se tendría la siguiente cuestión como definición del objeto de estudio:

¿Influye la comunicación estratégica eficazmente en las actividades de la diplomacia de defensa dentro de las operaciones militares en el exterior? ¿Por qué y en qué medida?

De esta forma, la hipótesis planteada para la investigación de la presente tesis, a la que se pretende demostrar su validez, es:

La comunicación estratégica, como disciplina por consolidar, es válida para el análisis de la diplomacia de defensa y de la diplomacia pública en los conflictos actuales. Y no sólo válida, sino imprescindible, desde una perspectiva militar, para contribuir eficazmente a alcanzar los objetivos establecidos en el planeamiento de las operaciones militares.

De todo lo anteriormente expuesto, tanto en el cuerpo de la tesis como en las conclusiones, ha quedado demostrado que la comunicación estratégica juega un papel muy importante en las operaciones militares, más aún en conflictos armados, ya que contribuye a legitimar las acciones de las Fuerzas Armadas, al tiempo que influye y vertebra a la población local donde se desarrollan las mismas. Se pone de manifiesto que su relevancia es y será cada vez mayor – a la hora de alcanzar los objetivos establecidos en el planeamiento de las operaciones militares y favorecer las actividades de la diplomacia de defensa – dándose por validada la hipótesis de trabajo formulada en la tesis.

4.1. Propuestas

No cabe duda de que aún queda un largo camino por recorrer, si es que hay voluntad de iniciarlo. De ser así y ponerse en marcha, otros conceptos que han sido objeto de análisis en la tesis deberían someterse a revisión para estar en consonancia con la doctrina que se creara. Es más, a tenor de los cambios a los que estamos asistiendo en el escenario internacional, considero que, a pesar de su corta existencia en el ámbito nacional, los conceptos de diplomacia de defensa y de comunicación estratégica necesitan una revisión para adaptarlos a la realidad actual.

De ahí, que sea necesario establecer una nueva y actualizada definición de lo que debe ser la diplomacia de defensa, no solo para dar validez a las actividades que lleva a cabo en los términos actuales sino también para explicar su verdadero alcance. Para ello, una revisión y actualización de los documentos que componen el marco de referencia del Ministerio de Defensa para el término es casi una obligación: el Libro Blanco de la Defensa, la Revisión Estratégica de la Defensa, la Estrategia Militar y el Plan de Diplomacia de Defensa.

No obstante, desde mi punto de vista, la diplomacia de defensa podría definirse como:

El uso pacífico de las instituciones nacionales de Defensa con las instituciones gubernamentales de otros países para conseguir los objetivos deseados.

Por otra parte, tal y como se ha mencionado anteriormente, el entorno de la información en el que se desarrollan las operaciones militares y se ejecutan las actividades de la diplomacia de defensa es, cada día, más complejo y está en constante evolución. De ahí que sea necesario un mejor conocimiento del mismo para saber el verdadero alcance de la comunicación estratégica. Por ello, al igual que para el concepto de diplomacia pública, creo que la definición recogida por la directiva del Ministro de Defensa sobre comunicación estratégica necesita ser revisada, si se quiere estudiar el término desde un enfoque integral, no quedando circunscrito al ámbito de la Defensa, pues así lo recogen las definiciones del término en otros países de nuestro entorno y las de otras organizaciones internacionales en las que España participa. Por ello, desde mi punto de vista, la comunicación estratégica debería entenderse como:

La integración de todas las funciones y capacidades de comunicación, civiles y militares, con otras actividades, con la finalidad de comprender y determinar el entorno de la información, e informar, influir o persuadir en el público para lograr los objetivos nacionales.

Estas dos definiciones propuestas vienen a poner de manifiesto el mayor alcance de las mismas, ya que la diplomacia de defensa no queda limitada a la cooperación bilateral y la comunicación estratégica no responde únicamente a dar respuesta a los objetivos de la Defensa nacional con medios militares.

No obstante, tal y como he mencionado anteriormente, si bien el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación dispone de una estructura para la diplomacia pública y el Ministerio de Defensa de una propia para la diplomacia de defensa, propongo que sea Presidencia de Gobierno¹²⁵¹ la responsable de elaborar una definición de comunicación estratégica que sea de aplicación a todos los ministerios y agencias gubernamentales, ya que, de esta manera, contribuiría a la unidad de esfuerzo para conseguir los objetivos estratégicos nacionales y se evitaría la falta de coordinación y sincronización de todas las acciones que contribuyan a lograrlos. No olvidemos que la definición aportada por el Ministerio de Defensa no tiene un alcance político global, sino que responde a la necesidad de dar respuesta a los objetivos de la Defensa Nacional. Esta asunción podría dar lugar a un debate sobre la necesidad de centralizar todos los recursos en una única institución, al mismo tiempo que podría debatirse sobre la elaboración de una estrategia nacional de comunicación. Desde mi punto de vista, creo que sería oportuno que la dirección de la comunicación estratégica fuera centralizada en Presidencia del Gobierno y la ejecución descentralizada en la estructura que se creara para su desarrollo y puesta en práctica, teniendo en cuenta que habría de llevarse a cabo en todos los niveles.

En cualquier caso, en tanto que no se adopta ninguna decisión relevante, en España, académicos, profesionales y expertos deberían iniciar un debate sobre qué valores han de impregnar la comunicación estratégica. Mientras tanto, lo que es imperante es mejorar la coordinación actualmente existente entre todos los actores y organismos involucrados en la comunicación pública. Del mismo modo, deberá desarrollarse una estructura de comunicación estratégica, con sus respectivos asesores. En este sentido,

¹²⁵¹ El primero de los principios de la comunicación estratégica establece que debe estar liderada al más alto nivel. De ser así, no debería definirse a nivel ministerial, para estar también en consonancia con lo establecido en la Estrategia de Seguridad Nacional.

será obligatorio vencer las reticencias existentes por parte de los responsables de *public affairs*, que actuaban directamente asesorando al mando.

La Directiva de Política de Defensa de 2012 establecía la creación de una oficina de comunicación estratégica que, hasta la fecha, no ha visto la luz. De otra parte, la directiva del Ministerio de Defensa sobre comunicación estratégica establece que cada Cuartel General desarrollará la misma. De cara a este desarrollo, se propone la creación de una unidad/sección especializada en comunicación estratégica en cada uno de los organismos responsables de su desarrollo: en el Ministerio de Defensa (nivel político), en el Estado Mayor de la Defensa (nivel estratégico militar), en el Mando de Operaciones (nivel operacional) y en los Cuarteles Generales de los Ejércitos y de la Armada (nivel táctico). Pero, insisto: la comunicación estratégica debería tener una dirección única, donde el Gobierno debería ejercer un claro liderazgo en la materia, y una ejecución descentralizada a nivel ministerial.

Por todo ello, sería útil elaborar un mapa de los recursos comunicativos existentes en España susceptibles de ser utilizados estratégicamente. Se trataría de identificar las redundancias y disonancias existentes y buscar los puntos de anclaje de las distintas políticas de comunicación para encontrar las sinergias y mejorar la coordinación de las políticas y mensajes al servicio de los objetivos que la sociedad española determine.¹²⁵²

¹²⁵² SÁNCHEZ BENÍTEZ, Sergio (2011). Op. cit., pp. 12-13.

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

BIBLIOGRAFÍA

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

BIBLIOGRAFÍA

ABDUL-HAMID, Mustafa (2010). *The Kryptonite of Soft Power. Evaluating soft power as an adjunct to national security strategy through the lens of public diplomacy*. Los Angeles: University of California. Disponible en: http://forms.international.ucla.edu/files/rf1_93a0a11f.doc.

ADAMS, Barbara D.; SARTORI, Jessica; WALDHERR, Sonya (2007). *Military Influence Operations: Review of Relevant Scientific Literature*. Defence Research and Development Canada, Informe nº 2007-146. Toronto: Department of National Defence. Disponible en: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a477201.pdf>

AFZAL UPAL, M. (2014). “Three Practical Lessons from the Science of Influence Operations Message Design”. *Canadian Military Journal*, vol. 14, nº 2, pp. 53-58. Disponible en: <http://www.journal.forces.gc.ca/vol14/no2/PDF/CMJ142Ep53.pdf>

AGUILAR, Kirsten G. (2011). *Public Affairs: A Strategic Communication Force Multiplier*. Newport: Naval War College.

AGUILAR HERNÁNDEZ, José A. (2013). *Gestión de la información (IM) y gestión del conocimiento (KM)*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

AKÇADAĞ, Emine (2012). “Public Diplomacy: A Remedy For Nato’s Image Problem”. *Bilge Strateji*, vol. 4, nº 6, pp. 105-134. Disponible en: https://www.academia.edu/2606658/PUBLIC_DIPLOMACY_A_REMEDY_FOR_NATO_S_IMAGE_PROBLEM

ALBA MANRIQUE, Mariana C. (2014). *Fundamentos epistemológicos para el estudio de la marca país en el siglo XXI: de la marca de destino turístico al concepto de la nueva diplomacia pública*. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

ALBERTO PÉREZ, Rafael A.; MASSONI, Sandra H. (2009). *Hacia una teoría general de la estrategia. Cambio de paradigma en el comportamiento humano, la sociedad y las instituciones*. Barcelona: Ariel.

ALBERTO PÉREZ, Rafael A. (2012). *Estrategias de comunicación*. 4ª edición, 5ª impresión. Barcelona: Ariel.

ALGORA WEBER, Mª Dolores (2013). “Diplomacia de Defensa: otro ámbito de la proyección española en el mundo árabe a través de la iniciativa 5+5 Defensa”. *El Islam y los musulmanes hoy. Dimensión internacional y relaciones con España*. Cuadernos de la Escuela Diplomática nº 48. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp. 299-317. Disponible en: <http://www.mariadoloresalgora.es/app/download/5793257046/Cuaderno48.pdf>

ALONSO BAQUER, Miguel (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Madrid: Ministerio de Defensa.

ANDERSON, Scott (2014). *Lawrence in Arabia: War, Deceit, Imperial Folly and the Making of the Modern Middle East*. Londres; Atlantic Books.

ANDRLIĆ Mladen; GUSTOVIĆ-ERCEGOVAC, Andrea (eds.) (2012). *Strategic Public Diplomacy*. Diplomatic Academy Proceedings, vol. 9, nº 1, 2012 13th CEI Dubrovnik Diplomatic Forum. 20-22 May, 2010. Disponible en: http://da.mvep.hr/files/file/pdf/120228_diplomatska_izdavastvo_vol9.pdf

ANHOLT, Simon; HILDRETH, Jeremy (2004). *Brand America: The Mother of All Brands*. London: Cyan Books.

ANHOLT, Simon (2007). *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

ANHOLT, Simon (2010). *Places. Identity, image and reputation*. London: Palgrave Macmillan.

ANIOLA, Jaroslaw (2007). *Communication In Civil-Military Cooperation*. Monterey: Naval Postgraduate School.

ANTONIADES, Andreas; MISKIMMON, Alister; O'LOUGHLIN, Ben (2010). *Great Power Politics and Strategic Narratives*. Working Paper, nº 7. The Centre for Global Political Economy. Brighton: University of Sussex. Disponible en: <http://www.sussex.ac.uk/cgpe/documents/cgpe-wp07-antoniades-miskimmon-oloughlin.pdf>

ARANCIBIA MORALES, Diego (2013). "Diplomacia de Defensa: Una Aproximación Conceptual". *Artículos académicos* nº 9. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Disponible en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Diego-Arancibia-Articulos-Acad%C3%A9micos-n%C2%BA-9.pdf>

ARGENTI, Paul A.; HOWELL, Robert A.; BECK, Karen A. (2005). "The Strategic Communication Imperative". *MIT Sloan Management Review*, vol. 46, nº 3, primavera de 2005, pp. 83-89. Disponible en: http://www.dartmouth.edu/~opa/communicators/fall08/reading/Sloan_MIT_Strat_Comm_Imp.pdf

ARIAS GÓMEZ DE LIAÑO, Alfonso (2015). "La seguridad en las operaciones en los medios de comunicación (OPSEC in mass media)". *Documento marco*, nº 06/2015. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM06-2015_Seg_operaciones_Medios_A.AriasGlez.pdf

ARMITAGE, Richard L.; NYE, Joseph S. (2007). *CSIS Commission on Smart Power. A smarter, more secure America*. Washington: The CSIS Press.

ARMSTRONG, David (ed.) (2009). *Routledge Handbook of International Law*. New York: Routledge.

ARQUILLA, John (1999). *The Emergence of Noopolitik. Toward An American Information Strategy*. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1033.html

ARQUILLA, John; RONFELDT, David (2007). “The promise of noöpolitik”. *First Monday*, volume 12, number 8 (August 2007). Disponible en: URL: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/1971/1846>

ARROYO, Luis; YUS, Magali (2008). *Los cien errores de la comunicación de las organizaciones*. 3ª edición, Madrid: ESIC.

ATKINSON, Carol (2010). “Does Soft Power Matter? A Comparative Analysis of Student Exchange Programs 1980–2006”. *Foreign Policy Analysis*, 6, pp. 1-22. Disponible en: http://iis-db.stanford.edu/pubs/22948/Atkinson_Does_Soft_Power_Matter.pdf

ATKINSON, Carol (2014). *Military Soft Power. Public Diplomacy Through Military Educational Exchanges*. Maryland: Rowman & Littlefield.

AUER, Claudia; SRUGIES, Alice (2013). *Public Diplomacy in Germany*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press. Disponible en: http://uscpublicdiplomacy.org/publications/perspectives/CPDPerspectives_Paper_5_2013_German.pdf

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2011). *Entender la guerra en el siglo XXI*. Madrid: Complutense.

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2012). “La imagen y la construcción de narrativas en los conflictos”. *Documento de opinión nº 07/2012*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/en/Galerias/.../DIEEE007-2012_GuerraAsimetrica_FA.pdf

AZPIROZ, María Luisa (2015). *Soft Power and Public Diplomacy: The Case of the European Union in Brazil*. CPD Perspectives on Public Diplomacy Paper, nº 2. Los Angeles: Figueroa Press. Disponible en: <https://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u33041/Soft%20Power%20in%20Public%20Diplomacy%20-%20Full%20Version.pdf>

AZUARA BLANCO, Ignacio (2008). “Diplomacia de defensa”. *Boletín de Información*, nº 308. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: Madrid, pp. 93-147.

BABST, Stefanie (2008). “Reinventing NATO’s Public Diplomacy”. *Research Paper nº 41*. Roma: NATO Defence College.

BABST, Stefanie (2009). "Public Diplomacy. The Art of Engaging and Influencing". *Discurso en el simposio NATO PfP*, 22 de enero de 2009, pp. 4-7. Disponible en: http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Babst_Public_Diplomacy.pdf

BABST, Stefanie (2010). "NATO's New Strategic Concept: Inspired By The Masses?". *Turkish Policy Quarterly*, vol. 9, n° 1, p. 62. Disponible en: http://turkishpolicy.com/pdf/vol_9-no_1-babst.pdf

BALDWIN, Robert F. (2007). *A New Military Strategic Communications System*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

BALL, Nicole (2004). *Evaluation of the Conflict Prevention Pools. The Security Sector Reform Strategy*. Evaluation Report EV 647, Department for International Development. Disponible en: www.oecd.org/derec/unitedkingdom/35096612.pdf

BARKAWI, Tarak (2011). "Defence Diplomacy" in North-South Relations". *International Journal*, vol. 66, n° 3, September 2011, pp. 597-612. Disponible en: <http://ijx.sagepub.com/content/66/3/597.full.pdf+html>

BAROJAN. Donara (2015). "The Baltics Facing Up To Russia's Information War". Albany Associates.. Disponible en: <http://www.albanyassociates.com/notebook/wp-content/uploads/2015/03/Spring-2015-The-Baltic-States1.pdf>

BARRY, David; ELMES, Michael (1997). "Strategy Retold: Towards A Narrative View of Strategic Discourse". *Academy of Management Review*, vol. 22, n° 2, pp. 429-452. Disponible en: <http://amr.aom.org/content/22/2/429.full>

BARTKOWSKI, Maciej (2015). *Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare*. Washingot: Johns Hopkins University Center for Advanced Governmental Studies. Disponible en: http://advanced.jhu.edu/wp-content/uploads/2015/02/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf

BELLOU, Fotini (2014). "Cultural Awareness in Peace Operations: Effective Marketing or Strategic Communications". *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n° 148, pp. 579-587. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814039871/pdf?md5=9dcde2663affeffc1769ec58296dac13&pid=1-s2.0-S1877042814039871-main.pdf>

BEMIS, Bret M. (2011). *Cooking Up Psychological Operations: The Ingredients Of Successful PSYOP*. Monterey: Naval Postgraduate School.

BENEDICT, Keith W (2014). *Uniformed Diplomacy: Reviewing the Army Leader Development Strategy in Light of the Regional Alignment of Forces Construct*. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

BENNETT, Daniel (2013). "Exploring the impact of an evolving war and terror blogosphere on traditional media coverage of conflict". *Media, War & Conflict*, vol. 6, n° 1, pp. 37-53. Disponible en: <http://mwc.sagepub.com/content/6/1/37.full.pdf+html>

BERENSKOETTER, Felix; WILLIAMS, M. J. (eds.) (2007). *Power in World Politics*, New York: Routledge.

BISHOYI, Saroj (2011). "Defence Diplomacy in US-India Strategic Relationship". *Journal of Defence Studies*, vol. 5, nº 1, pp. 64-86. Disponible en: http://www.idsa.in/system/files/jds_5_1_sbishoyi.pdf

BLANKLEY, Tony; HORN, Oliver (2008). "Strategizing Strategic Communication". *The Heritage Foundation*, nº 1939, 29 de mayo de 2008. Disponible en: www.heritage.org/Research/NationalSecurity/wm1939.cfm

BLANCO NAVARRO, José M.; DÍAZ MATEY, Gustavo (2015). "Presente y futuro de los estudios de inteligencia en España". *Documento Marco*, nº 11/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM11-2015_EstudiosSeguridadEspana_JMBlanco-GustavoDiaz.pdf

BLUNDELL, John (2001). *Waging the War of Ideas*. Lancaster: The Institute of Economic Affairs.

BOKMA, Lee E. (2010). *Strategic Communication for Tactical Leaders*. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

BOOT, Max (2014). *Invisible Armies: An Epic History of Guerrilla Warfare from Ancient Times to the Present*. New York: Norton & Company.

BORAU, Elena; GRACÍA, Francisco; RODRÍGUEZ, Alfredo (2013). "La diplomacia del presente: universo 2.0 al alcance de la mano". *Comunicación y Hombre*, nº 9, pp. 75-88. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4546163.pdf>

BORG, Lindsey J. (2007). *Communicating With Intent: The Department of Defense and Strategic Communication*. Air University, Maxwell Air Force Base, Alabama.

BOSTICK, Reginald J. (2011). *Initiating the Cognitive Revolution: An Examination of Special Operations Military Information Support Operations*. Carlisle: Army War College.

BOYD, Curtis D. (2007). "Army IO and PSYOP. Influencing more with less". *Military Review*, mayo-junio. Disponible en: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a575201.pdf>

BROOKS, Rosa (2012). "Confessions of a Strategic Communicator". *Foreign Policy*. 6 de diciembre. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2012/12/06/confessions-of-a-strategic-communicator/>

BROOM, Glen M.; SHA, Bey-Ling (2013). *Cutlip and Center's Effective Public Relations*. 11ª edición. Ed. Pearson (version Kindle).

BROWN, Leslie F. (2011). *Twenty-First Century Warfare Will Be Hybrid*. Carlisle: US Army War College.

BRYDEN, Alan (2015). *International Coherence in Security Sector Reform*. DCAF Horizon 2015 Working paper nº 6. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Disponible en:

http://www.dcaf.ch/content/download/53926/812467/file/IC_in_SSR.pdf

BUESA GARCÍA, Fernando (2010). *La prensa, un factor más en las operaciones militares*. Ponencia del XVIII Curso Internacional de Defensa “Medios de comunicación y operaciones militares”. Jaca, 27 de septiembre a 1 de octubre de 2010. En: <http://cud.unizar.es/docum/8-%20Comunicacion%20Fernando%20Buesa.pdf>

BURBRIDGE, Dean A. (2013). *Employing U.S. Information Operations Against Hybrid Warfare Threats*. Carlisle: US Army War College.

BURGOS DÍAZ, Luis Manuel (2010). *Inteligencia cultural*. Monografía del III Curso Superior de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

BUSTELO, Pablo (2003). “Enfoque de la regulación y Economía Política Internacional: ¿Paradigmas convergentes?”. *Revista de Economía Internacional*, 3, pp. 143-173. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/BusteloREM03.pdf>

CAVAÑERO-BERZOSA, Cecilia (2003). *Strategic Communication for Development Projects. A Toolkit for Task Team Leaders*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

CACI International Inc. (2009). *Dealing With Today's Asymmetric Threat to U.S. and Global Security*. Symposium Three: “Employing Smart Power”, co-sponsored by CACI International Inc. (CACI) and the U.S. Naval Institute (USNI). Disponible en: http://asymmetrictthreat.net/docs/asymmetric_threat_3_paper.pdf

CANEL, M^a José (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.

CARDOSO, Gustavo (2014). *De la Comunicación de Masa a la Comunicación en Red: Modelos Comunicacionales y la Sociedad de Información* (online). Disponible en: http://portalcomunicacion.com/lecciones_det.asp?id=51

CARRIER-SABOURIN, Krystel (2011). *Measuring Effects and Success in Influence Operations: Challenges, Limitations and Opportunities*. Defence Research and Development Canada. Informe nº 2011-045. Toronto: Department of National Defence. Disponible en: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA568381>

CARPIZO, Jorge (1999). “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXII, nº 95, pp. 321-356. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/95/art/art2.pdf>

CARY, Peter (2010). *The Pentagon, Information Operations, and International Media Development. A Report to the Center for International Media Assistance*. 23 de noviembre. Washington, D.C. Center for International Media Assistance. Disponible en: http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/The_Pentagon_International_Media_Development.pdf

CASEBEER, William D.; RUSSELL, James A. (2005). "Storytelling and Terrorism: Towards a Comprehensive 'Counter-Narrative Strategy'". *Strategic Insights*, vol. IV, nº 3. Disponible en: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nps/casebeer_mar05.pdf

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (eds.) (2005). *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Washington, D.C.: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations.

CASTELLS, Manuel (2007). "Communication, Power and Counter-power in the Network Society". *International Journal of Communication* nº 1, pp. 238-266. Disponible en: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/46/35>

CASTELLS, Manuel (2008). "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol 616, nº 1, p. 78-93. Disponible en: <http://annenbergh.usc.edu/Faculty/Communication%2520and%2520Journalism/~media/78.ashx>

CASTELLS, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.

CASTELLS, Manuel (2011). "A Network Theory of Power". *International Journal of Communication*, nº 5, pp. 773-787. Disponible en: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/download/1136/553>.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2004). *Defensa y sociedad civil*. Monografías del CESEDEN nº 74. Madrid: Ministerio de Defensa.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2009). *Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España*. Documentos de Seguridad y Defensa, nº 15. Madrid: Ministerio de Defensa.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2010). *De las Operaciones Conjuntas a las Operaciones Integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 37. Madrid: Ministerio de Defensa.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2012). *El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos*. Documentos de Seguridad y Defensa, nº 51. Madrid: Ministerio de Defensa.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2012). *Valores y conflictos. Las claves culturales En el conflicto del siglo XXI*. Monografías del CESEDEN nº 129. Madrid: Ministerio de Defensa.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (2012). *Nuevas Guerras, Nuevas Paces*. Monografías del CESEDEN nº 131. Madrid: Ministerio de Defensa

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ (2008). *La Reforma del Sector de la Seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española*. Toledo: CITPax..En: http://www.toledopax.org/sites/default/files/DOC_N_8_%20RSS.pdf

CICDE (2012). *Influence in support of operations. Joint Concept (FRA) JC-3.10(A) Influence*. 31 de marzo de 2012. París: Joint Centre for Concepts, Doctrines and Experimentations.

CIUTĂ, Felix (2002). "The End(s) of NATO: Security, Strategic Action and Narrative Transformation". *Contemporary Security Policy*, vol. 23, nº 1, pp.35–62. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/713999727>

CIVIL-MILITARY CO-OPERATION CENTRE OF EXCELLENCE (2012). *CIMIC Field Handbook*. 3ª edición. Enschede: CCOE.

CLAUSEWITZ, Carl von (2002). *De la Guerra*. Disponible en: <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf>

COETZEE, Elsie M. (2008). *Strategic Communication in Alliances: Perceptions of Alliance Partners on Relationships Outcomes*. University of Pretoria. Disponible en: http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/29790/Coetzee_Strategic_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y

COLE, Randy E. (2011). "Foreign Public Diplomacy Policy: The Rhetorical Turn". *Grove City College Journal of Law & Public Policy*, vol 2:2, pp. 149-163. Disponible: <http://www2.gcc.edu/orgs/GCLawJournal/articles/fall%202011/Foreign%20Public%20Diplomacy%20Policy.pdf>

COLLANTES CELADOR, Gemma (2007) "La UE y su política hacia la reforma del sector de seguridad: ¿Un nuevo ejemplo de división 'conceptual-contextual'?" En SOLER i LECHA, Eduard; CARBONELL, Laia. *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*. Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 157-168. Disponible en: http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/semVI/gemma_collantes.pdf

COLOM PIELLA, Guillem (2008). *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED.

COLOM PIELLA, Guillem (2014). *¿El auge de los conflictos híbridos?* Documento de opinión, nº 120/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24 de octubre. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO120-2014_GuerrasHibridas_Guillem_Colom.pdf

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006). *Libro Blanco sobre una política europea de comunicación*. COM (2006) 35 final, 1 de febrero, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010). *Comunicación y visibilidad. Manual de la Unión Europea en las acciones exteriores*. Bruselas: EuropeAid.

COOMBS, Timothy; HOLLADAY, Sherry J. (eds.) (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Oxford: Wiley-Blackwell.

CORCORAN, Andrew J. (2004). "Assessing the Effectiveness of Defence Diplomacy". En WOODCOCK, A E R; DAVIS, David F. *The Cornwallis Group VIII: Analysis for Governance and Stability*. Clementsport: Canadian Peacekeeping Press, pp. 37-45.

CORMAN, Steven R.; TRETHERWEY, Angela; GOODALL, Bud (2007). *A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas. From Simplistic Influence to Pragmatic Complexity*. Report n° 701, Consortium for Strategic Communication. Disponible en: <http://csc.asu.edu/wp-content/uploads/pdf/114.pdf>

CORNISH, Paul; LINDLEY-FRENCH, Julian; YORKE, Claire (2011). *Strategic Communications and National Strategy*. A Chatham House Report. Septiembre de 2011, Londres: The Royal Institute of International Affairs. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Security/r0911stratcomms.pdf>

CORNISH, Paul; DORMAN, Andrew M. (2015). "Complex security and strategic latency: the UK Strategic Defence and Security Review 2015". *International Affairs*, vol. 91, n° 2, pp. 351-370. Disponible en: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/INTA91_2_09_Cornish_Dorman.pdf

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony (2004). *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Adelphi Paper, n° 365. London: Oxford University Press.

CREUS, Nicolás (2013). "El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques". *Estudios Internacionales*, 175, pp. 63-78. En: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/27372/30150>

CULL, Nicholas J. (2009). *Public Diplomacy. Lessons from the Past*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press. Disponible en: <http://uscpublicdiplomacy.org/publications/perspectives/CPDPerspectivesLessons.pdf>

CULKIN, David T. (2013). Discerning the Role of the Narrative in Strategy Development. *Military Review*, enero-febrero, pp. 61-66. Disponible en: http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20130228_art013.pdf

CUNNINGHAM, Timothy C. (2010). *Marching Toward the Metaverse: Strategic Communication Through the New Media*. US Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

CUNNINGHAM, Timothy C. (2010). "Strategic Communication in the New Media Sphere". *Joint Force Quarterly*, nº 59, pp. 110-114. National Defense University Press. En: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/cunningham_strat_comm_new_media.pdf

DAACK, Thomas D. (2006). *Strategic Communication Plans to Win the Hearts and Minds*. Air University, Maxwell Air Force Base, Alabama.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (2009). "La política exterior en Tucídides. Los países fuertes y débiles". *Reflexión Política*, vol. 11, nº 22, dic., pp. 96-117. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/110/11012487008.pdf

DAVIS, Cheryl J. (2007). *The U.S. Government's Strategic Communication Challenges With The War On Terror*. Tesis presentada en The Johns Hopkins University, Washington. Disponible en: <http://scholarship.library.jhu.edu>

DAVIS, John R. (2013). "Defeating Future Hybrid Threats". *Military Review*, septiembre-octubre de 2013, pp. 21-29. Disponible en: http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20131031_art006.pdf

DAVIS, Thomas A. (2010). *Strategic Communication: A Departmental Transformation*. Carlisle: US Army War College.

DE SAN EUGENIO VELA, Jordi (2012). "Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales". *Revista de estudios sociales*, nº 46, pp. 145-157. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4350659.pdf>

DE VASCONCELOS, Álvaro (ed.) (2013). *What ambitions for European defence in 2020?* 2ª ed. Paris: EU Institute for Security Studies.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo; FIGUEROA, Marisa (2008). *Los compromisos internacionales de España en materia de cultura*. Documento de Trabajo nº 4/2008. Madrid: Real Instituto Elcano.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo (2014). *Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes*. Documento de Trabajo nº 12/2014. Madrid: Real Instituto Elcano.

DEMPSEY, Judy (2014). *Why Defence Matters. A New Narrative for NATO*. Bruselas: Carnegie Europe. En: http://carnegieendowment.org/files/why_defense_matters1.pdf

DÍAZ HERRERO, Pedro A. (2005). *La comunicación social: un nuevo sistema de armas para las Fuerzas Armadas*. Monografía del IV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

DIN, Sheng (2006). *Soft Power And The Rise Of China: An Assessment Of China's Soft Power In Its Modernization Process*. Tesis presentada en la Universidad Estatal de New Jersey. Disponible en:

<http://dga.rutgers.edu/wp-content/uploads/2012/10/Ding-Soft-Power.pdf>

DONELLY, Chris (2014). *The British Army 2014*. Londres: Newsdeskmedia.

DOUGHERTY, Jill (2013). *Russia's "Soft Power" Strategy*. Tesis presentada en la Georgetown University. Disponible en:

https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/709790/Dougherty_georgetown_0076M_12414.pdf?sequence=1&isAllowed=y

DOWDING, Keith (2006). "Three-Dimensional Power: A Discussion of Steven Lukes' *Power: A Radical View*". *Political Studies Review*, vol. 4, 136–145. Disponible en:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1478-9299.2006.000100.x/pdf>

DU PLESSIS, Antoine (2008). "Defence Diplomacy Conceptual and Practical Dimensions With Specific Reference to South Africa". *Research Articles (Political Sciences)*. University of Pretoria, pp. 87-119. Disponible en:

http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/10381/DuPlessis_Defence%282008%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

DUNN, Miriam (2002). *Information Age Conflicts. A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment*. Zurich: CSS Zürcher Beiträge n° 64. Disponible en:

http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/55/ipublicationdocument_singledocument/dadc0d4d-948f-4d9d-8b54-fce922e1f152/en/doc_57_290_en.pdf

ECHEVARRIA, Antulio J. (2008). *Wars of Ideas and the War of Ideas*. Strategic Studies Institute. En: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB866.pdf>

EDER, Mari K. (2007). "Toward Strategic Communication". *Military Review*, Julio-agosto, pp. 61-70. Disponible: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/eder.pdf>

EDER, Mari K. (2011). *Leading the Narrative. The Case for Strategic Communication*. Annapolis: Naval Institute Press.

EJÉRCITO DE TIERRA (2003). *Orientaciones OR7-022. Información Pública en Operaciones*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército.

EJÉRCITO DE TIERRA (2006). *Orientaciones OR3-001. Operaciones de Información (INFOOPS)*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército.

EJÉRCITO DE TIERRA (2007). *Orientaciones OR7-010. Inteligencia de fuentes abiertas (OSINT)*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército.

EJÉRCITO DE TIERRA (2008). *Publicación doctrinal PD3-301. Contrainsurgencia*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército.

EJÉRCITO DE TIERRA (2010). *Visión del JEME 2025*. Madrid. Disponible en: http://www.ejercito.mde.es/Galerias/Descarga_pdf/EjercitoTierra/Noticias/2010/vision_jeme2025.pdf

EJÉRCITO DE TIERRA (2011). *Publicación doctrinal PD3-310. Cross-Cultural Awareness*. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Centro Geográfico del Ejército.

ENGLISH, Alan; McKAY, James; COOMBS, Howard (2007). *Influence Operations: Historical and Contemporary Dimensions*. Defence Research and Development Canada, 31 de julio. Toronto: Department of National Defence. Disponible en: <http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc69/p528894.pdf>

ERIKSSON, Johan; NORMAN, Ludvig (2011). “Political utilisation of scholarly ideas: the ‘clash of civilisations’ vs. ‘Soft Power’ in US foreign policy”. *Review of International Studies*, vol. 37, Issue 01, January 2011, pp 417-436. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210510000173>

ESTADO MAYOR CONJUNTO (2008). *Fuerzas Armadas Españolas. Mejorando la capacidad operativa*. Madrid: Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2003). *Nuevos Retos, Nuevas Respuestas. Estrategia Militar Española*. Madrid.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2009). *PDC-01. Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas*. Madrid.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2013). *Plan de Comunicación del Mando de Operaciones*. Madrid.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2014). *Términos de referencia del Grupo de Trabajo de Estrategia de la Comunicación del EMAD*. Madrid.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2015). *Estrategia de Comunicación del Estado Mayor de la Defensa*. Madrid.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (2015). *Estrategia de Comunicación del Estado Mayor de la Defensa. Anexos*, revisión de mayo de 2015. Madrid.

ESTADO MAYOR DEL MANDO DE OPERACIONES (2015). *Concepto de Influencia*. Julio de 2015. Madrid.

ESTRADA, Fernando (2010). *Game theory on strategic communication: an approach from Thomas S. Schelling*. Munich Personal RePEc Archive Paper, nº. 21772. Disponible en: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/21772/1/MPRA_paper_21772.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2012). *Evaluation of Visibility of EU external action*. Evaluation of the European Commission. Final Report. Vol. 1, p. 1. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2012/1307_vol_1_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2014). *Annual Activity Report 2013. DG Communication*. Ref. Ares (2014) 999682, Brussels, 31 de marzo. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/aar/comm-annual-activity-report2013_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2015). *Annual Activity Report 2014. DG Communication*. Ref. Ares (2015) 1203868, Brussels, 18 de marzo. Disponible en: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comm_aar_2014.pdf

EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM (2015). *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

FAN, Ying (2006). "Nation Branding: What Is Being Branded? *Journal of Vacation Marketing*, vol. 12, nº 1, pp-5-14. Disponible en: <http://jvm.sagepub.com/content/12/1/5.full.pdf>

FARIA, Fernanda (2014). "What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU action plan and beyond". *Briefing Note*, nº 71, octubre de 2014. European Centre for Development Policy Management. Disponible en: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN71-What-EU-Comprehensive-Approach-October-2014.pdf>

FARWELL, James P. (2012). *Persuasion and Power. The Art of Strategic Communication*. Georgetown: University Press.

FEMIA, Joseph V. (1981). *Gramsci's Political Thought. Hegemony, Consciousness and the Revolutionary Process*. Oxford: Clarendon Press.

FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos (1991). *La comunicación en las organizaciones*. México: Trillas.

FETIC, Sorin Gabriel (2014). "Fields of classic diplomacy with which defence diplomacy interacts horizontally. Preventive diplomacy, coercive diplomacy". *Revista Academiei Fortelor Terestre*, vol. 19, nº 1, pp. 10-16. Disponible en: http://www.armyacademy.ro/reviste/rev1_2014/FETIC.pdf.

FINK, Naureen C. y BARCLAY, Jack (2013). *Mastering the Narrative. Counterterrorism Strategic Communication and the United Nations*. Center on Global Counterterrorism Cooperation, Londres. Disponible en: http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/Feb2013_CT_StratComm.pdf

FISKE DE GOUVEIA, Philip; PLUMRIDGE Hester (2005). *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*. London: The Foreign Policy Centre. Disponible en: <http://www.fpc.org.uk/fsblob/657.pdf>

FITZPATRICK, Kathy; FULLERTON, Jami; KENDRICK, Alice (2013). "Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual and Practical Connections". *Public Relations Journal* vol. 7, nº 4, pp. 1-21. Disponible en: <http://www.prsa.org/Intelligence/PRJournal/Documents/2013FitzpatrickFullertonKendrick.pdf>

FLOCKHART, Trine (2011). *After the Strategic Concept. Towards a NATO Version 3.0*. Informe nº 6. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

FLOCKHART, Trine (2011). "Towards a Strong NATO Narrative: From a "Practice of Talking" to a "Practice of Doing". *International Politics*, vol. 49, pp. 78-97.

FORD, Matthew (2014). "Influence without power? Reframing British concepts of military intervention after 10 years of counterinsurgency". *Small Wars & Insurgencies*, vol. 25, nº 3, pp. 495-500. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592318.2014.913540>

FRANKE, Volker (2006). "The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations". *International Journal of Peace Studies*, vol. 11, nº 2, pp. 5-25. Disponible en: http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf

FREEDMAN, Lawrence (1998). "Military Power and Political Influence". *International Affairs*, vol. 74, nº 4, octubre de 1998, pp. 763-780. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/2625369?seq=1#page_scan_tab_contents

FREEDMAN, Lawrence (2006). "Networks, Culture and Narratives". *The Transformation of Strategic Affairs*. Adelphi Papers Series, vol. 45, nº 379, pp. 11-26. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/05679320600661640>

FREEMAN, Bryan R. (2005). *The Role of Public Diplomacy, Public Affairs, and Psychological Operations in Strategic Information Operations*. Monterey: Naval Postgraduate School.

FRESNEDA MORALES, Miguel Ángel (2014). *Fundamentos de las operaciones de influencia*. Monografía del XV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

FREY Lawrence R.; CISSNA, Kenneth N. (eds.) (2009). *Routledge Handbook of Applied Communication Research*. New York: Routledge.

GAGE, David (2014). "The continuing evolution of Strategic Communication within NATO". *The Three Swords Magazine*, nº 27/2014. Disponible en: http://www.jwc.nato.int/images/stories/threeswords/NOV_STRATCOM_evolution.pdf

GALINDO CÁCERES, Jesús; ISLAS CARMONA, Octavio (eds.). (2015). *Ingeniería en comunicación social y comunicación estratégica*. Cuadernos Artesanos de Comunicación nº 75. La Laguna: Sociedad Latina de Comunicación Social. Disponible en: <http://www.cuadernosartesanos.org/2015/cac75.pdf>

GALLAROTTI, Giulio M. (2011). *Soft Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions Under Which it Can Be Effectively Used*. Wesleyan University. Disponible en: http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/3/

GALLAROTTI, Giulio M. (2011). *The Power Curse: The Paradox of Power in World Politics*. Wesleyan University. Disponible en: http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/4/

GALLAROTTI, Giulio M. (2013). *Smart Power: what it is, why it's important, and the conditions for its effective use*. Wesleyan University. Disponible en: http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/36/

GALLAROTTI, Giulio M. (2014). *Smart Power: Definitions, Importance, and Effectiveness*. Wesleyan University. Disponible en: http://works.bepress.com/giulio_gallarotti/39/

GALULA, David (1964). *Counter-Insurgency Warfare. Theory and Practice*. New York: Praeger. Disponible en: <http://louisville.edu/armyrotc/files/Galula%20David%20-%20Counterinsurgency%20Warfare.pdf>

GARAY VERA, Cristián (2011). "El tema de la seguridad en la comprensión internacional de Susan Strange". *Estudios Internacionales*, nº 168, pp. 7-23. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/12770/16469>

GARCÍA, Helio Fred (2012). *The Power of Communication. Skills to Build Trust, Inspire Loyalty, and Lead Effectively*. Upper Saddle River, NJ: Pearson FT Press.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (2014). "España y Estados Unidos en un nuevo contexto estratégico". *UNISCI Discussion Papers*, nº 35, pp. 53-76. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76731410001>

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David; PACHECO PARDO, Ramón (eds.) (2014). *Contemporary Spanish Foreign Policy*. New York: Routledge.

GARCÍA GONZÁLEZ, Javier Ignacio (2009). *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa

GARCÍA GUINDO, Miguel; MARTÍNEZ-VALERA GONZÁLEZ, Gabriel (2015). *La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales*. Documento de trabajo, 2/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 de febrero. Granada.

GARCÍA MALO DE MOLINA MARTÍNEZ, José Miguel (2014). *Análisis de los elementos esenciales de la actual Estrategia de Seguridad Nacional, y su comparativa con su predecesora de 2011 y con las estrategias de seguridad nacional de nuestro entorno*. Tesis presentada en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

GARCÍA-VAQUERO PRADAL, Arturo (2014). *Smart Power. Relación con una Estrategia Nacional de Seguridad*. Mando de Adiestramiento y Doctrina, Granada. Disponible en:

<http://estudiosmilitares.es/comunicaciones/Arturo%2520Garc%25C3%25ADa-Vaquero%2520Pradal.pdf>

GARRIDO, Francisco J. (2004). *Comunicación estratégica: las claves de la comunicación empresarial en el Siglo XXI*. Barcelona: Gestión 2000.

GARRIDO MELO, Claudio (2007). “Diplomacia Pública y Propaganda”. *Diplomacia*, nº 113, oct-dic. 2007, pp. 7-17. Santiago de Chile. Disponible en:

http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20081106/asocfile/20081106200449/n_0_dip_113.pdf.

GENDRON, Gerald R.; BLAS-IRIZARRY, Herminio; BOGGS, Jesse W. (2009). *Next-Generation Strategic Communication: Building Influence Through Online Social Networking*. Joint Forces Staff College. Disponible en:

http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/jfsc_next_gen_strat_comm.pdf

GERMAIN, Randall (2014). “The Political Economy of Global Transformation: Susan Strange, E.H. Carr and the Dynamics of Structural Change”. Paper delivered to the workshop ‘A Retrospective on the Work of Susan Strange’ (Princeton University, 10-11 January 2014). Disponible en:

<http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/strange14/germain>

GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES (2015). *Transatlantic Trends. Key Findings 2014*, Disponible en:

http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf

GILA GARCÍA, Daniel (2013). *La guerra como acto de comunicación*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

GILBOA, Eytan (2001). “Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects”. *Diplomacy & Statecraft*, 12: 2, pp. 1-28. Disponible en:

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592290108406201>

GILBOA, Eytan (2008). “Searching for a Theory of Public Diplomacy”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616: 55, March 2008, pp. 55-77.

Disponible en: <http://ann.sagepub.com/content/616/1/55>

GLASSGOLD, Stacy Michelle (2004). *Public Diplomacy: The Evolution of Literature*. Los Angeles: University of Southern California. Disponible en:

<http://www.uscpublicdiplomacy.org>

GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Publicaciones de la Administración General del Estado.

GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid: Publicaciones de la Administración General del Estado.

GOBIERNO DE ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2015). *Informe Anual de Seguridad Nacional*. Departamento de Seguridad Nacional. Madrid: Publicaciones de la Administración General del Estado.

GOLDSMITH, Benjamin E.; HORIUCHI, Yusaku (2012). "In Search of Soft Power: Does Foreign Public Opinion Matter for U.S. Foreign Policy?". *World Politics*, vol. 64, 3, July 2012, pp. 555-585. Disponible en: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2F1885_3BE475AFFE9ECF3BE314AA2D664ACDA0_journals_WPO_WPO64_03_S0043887112000123a.pdf&cover=Y&code=a08833d79f5c2edca69d566e33aeaf5e

GOLDSTEIN, Frank L. (1996). *Psychological Operations. Principles and Case Studies*. Alabama: Air University Press.

GONESH, Ashvin; MELISSEN, Jan (2005). *Public Diplomacy: Improving Practice*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

GONZÁLEZ, Eduardo; KALATHIL, Shanthi (2015). *Official Development Assistance for Media: Figures and Findings*. A Report by CIMA and the OECD. Washington, D.C.: National Endowment for Democracy

GONZÁLEZ, Luis; HERNÚÑEZ, Pollux (2008). "Soft y 'blando': contagio léxico y empobrecimiento semántico". *Traducción y Contagio*. Actas del III Congreso "El español, lengua de traducción (Puebla, Méjico, 2006)", Bruselas: ESLEtRA. Disponible en: http://cvc.cervantes.es/lengua/esletra/pdf/03/038_gonzalez.pdf

GOUGH, Susan L. (2003). *The Evolution of Strategic Influence*. Carlisle: Army War College.

GOUVERNEMENT DU CANADA. DÉFENSE NATIONAL (2013). *Évaluation de la politique et de la diplomatie de la Défense*. Service d'examen 1258-198 (CS Ex). Disponible en: <http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2013/213p0976-fra.aspx>

GRAMAGLIA, Charles S. (2008). "Strategic Communication: Distortion and White Noise". *IOSphere*, winter 2008, pp. 10-14. Disponible en: http://www.au.af.mil/info-ops/iosphere/08winter/iosphere_win08_gramaglia.pdf

GRAY, Colin S. (2011). *Hard Power And Soft Power: The Utility Of Military Force As An Instrument Of Policy In The 21st Century*. Strategic Studies Institute Monograph. Carlisle: U.S. Army College. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=1059>

GREGORY, Brian (2005). "Public Diplomacy and Strategic Communication: Cultures, Firewalls, and Imported Norms". Conferencia sobre Comunicación y Conflictos Internacionales, 31 de agosto de 2005. Washington, D.C.: George Washington University and Georgetown University. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.112.7338&rep=rep1&type=pdf>

GREGORY, Bruce (2009). "Mapping Smart Power in Multi-stakeholder. Public Diplomacy / Strategic Communication". *New Approaches to U.S. Global Outreach*. The Institute for Public Diplomacy and Global Communication, George Washington University. 5 de octubre. Disponible en: https://smpa.gwu.edu/sites/smpa.gwu.edu/files/downloads/mapping_smartpower_gregory_0.pdf

GREENSPAN, Rachel (2011). "Public Diplomacy in Uniform. The Role of the U.S. Department of Defense in Supporting Modern Day Public Diplomacy". *American Diplomacy. Commentary and Analysis*. Disponible en: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2011/0104/comm/greenspan_pduniform.html

GROSS, Eva (2013). *Peacebuilding in 3D: EU and US Approaches*. Chaillot Paper n° 130, December. Paris: EU Institute for Security Studies.

GROSSI, Giorgio (2007). "La opinión pública. Teoría del campo demoscópico". *Monografías del Centro de Investigaciones Sociológicas*, n° 244. Madrid: CIS.

GUDJONSSON, Haider (2005). "Nation Branding". *Place Branding*, 1, n° 3, pp. 283-298. En: <http://www.palgrave-journals.com/pb/journal/v1/n3/pdf/5990029a.pdf>

GUEDÁN, Manuel (2005). "El poder blando de España". *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, n° 11, Madrid: Universidad de Alcalá.

GURNEY, David H. (ed.) (2009). *Strategists and Strategy. Joing Force Quarterly*. Vol. 55, 4º cuatrimestre. Disponible en: www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a515171.pdf

HAARA, Sini H. (2012) *The European Union Superpower? An Analysis of Power in the 21st Century*. Loughborough University. Disponible en: <http://www.lboro.ac.uk/media/www/lboroacuk/content/phir/documentsandpdfs/topstudentessays/A912152-SiniHHaara-Dissertation-inInternationalRelations.pdf>

HAGENBACH, Jeanne; KOESSLER, Frédéric (2010). "Strategic Communication Networks". *Review of Economic Studies*, n° 77, pp. 1072-1099. Disponible en: https://www.cesifo-group.de/link/am09_Koessler.pdf

HALLAHAN, Kirk et al. (2007). "Defining Strategic Communication". *International Journal of Strategic Communication*, vol. 1, n° 1, pp. 3-35. Disponible en: https://smpsebastiao.files.wordpress.com/2012/12/impresso_defining-strategic-communication.pdf

HAMPSEY, Russell (2010). "Rediscovering the Art of Psychological Operations in the Afghan Counterinsurgency". *Small Wars Journal*. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/450-hampsey.pdf>

HENRIKSSON, Alan K. (2006). *What Can Public Diplomacy Achieve?* Discussion Papers in Diplomacy. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco J. (2010). *Diplomacia Pública Europea*. Cuaderno nº 41. Madrid: Escuela Diplomática.

HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco J. (2013). "La importancia de lo público en la nueva diplomacia". *El Molinillo*, nº 52, marzo de 2013, pp. 12-15.

HERNÁNDEZ ALONSO, Francisco J. (2009). "La importancia de la comunicación para el Gobierno en el nuevo sistema internacional". *Congreso internacional «presente, pasado y futuro de la democracia»*, pp. 497-504. Disponible en: <http://www.congresos.um.es/sefp/sefp2009/paper/view/3661/3641>

HERNÁNDEZ GARCÍA, Luis (2010). "Choque de retóricas: la dimensión discursiva de los conflictos". *Revista Ejército*, nº 837, extraordinario diciembre, pp. 85-95.

HERNÁNDEZ GARCÍA, Luis (2012). "Orden mundial. Hacia un nuevo 'orden narrativo'". *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Julio-agosto, pp. 620-625.

HERRERO DE CASTRO, Rubén D. (2007). *La realidad inventada. Percepciones y procesos de toma de decisiones en Política Exterior*. Madrid: Plaza y Valdés.

HOCKING, Brian et al. (2012). *Futures for diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21st Century*. Report nº 1. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

HOCKING, Brian; MELISSEN, Jan (2015). *Diplomacy in the Digital Age*. Clingendael Report. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

HOFFMAN, Frank G. (2007), *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies. Disponible en: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/0712hoffman.pdf>

HOFFMAN, Frank G. (2009). "Hybrid Warfare and Challenges". *Joint Force Quarterly*, nº 52, pp. 34-39. National Defense University Press. Disponible en: <http://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-52.pdf>

HOLDEN, John (2010). *Influence and Attraction. Culture and the race for soft power in the 21st century*. London: British Council. Disponible en: <http://www.britishcouncil.org/sites/britishcouncil.uk2/files/influence-and-attraction-report.pdf>

HOLTZHAUSEN, Derina; ZERFASS, Ansgar (eds.) (2015). *The Routledge Handbook of Strategic Communication*. Londres: Routledge.

HOUSE OF COMMONS DEFENCE COMMITTEE (2015). *Towards the next Strategic Defence and Security Review: Part Three*. Twelfth Report of Session 2014–15. 25 de marzo. Londres: The Stationery Office Limited. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/1127/1127.pdf>

HOUSE OF LORDS (2014). *Persuasion and Power in the Modern World*. Select Committee on Soft Power and the UK's Influence. Report of Session 2013-14. London: The Stationery Office Limited. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldsoftpower/150/150.pdf>

HUIJGH, Ellen (2013). "Changing Tunes for Public Diplomacy: Exploring the Domestic Dimension". *Exchange: The Journal of Public Diplomacy*, vol. 2, n° 1, pp. 62-73. Disponible en: <http://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=exchange>

HUNTER, Eva; PERNIK, Piret (2015). "The Challenges of Hybrid Warfare". Tallinn: International Centre for Defence and Security, abril de 2015. Disponible en: www.icds.ee/fileadmin/media/icds.ee/failid/Eve_Hunter_Piret_Pernik_-_Challenges_of_Hybrid_Warfare.pdf

HUOVINEN, Petri (2011). *Hybrid Warfare – Just a Twisto of Compound Warfare? Views on Warfare From the United States Armed Forces Perspective*. National Defence University. Disponible en: http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74215/E4081_HuovinenKPO_EUK63.pdf

IBÁÑEZ DOBÓN, Luciano (2011). "El *soft power* de la Unión Europea: ¿es suficiente para el papel mundial que desea jugar?". *Boletín de Información*, n° 322. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

IGLESIAS ONOFRIO, Marcela; MOLINA RABADÁN, David (2008). "La estrategia marca país en la sociedad Informacional: los casos de España y Ecuador". *Historia Actual Online*, n° 16, primavera, pp. 109-126. Disponible en: <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/256/244>

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2011). *Defensa, Diplomacia y Desarrollo: los tres pilares de la seguridad*. Dossier de apoyo para el curso de Verano organizado por el IEEE y la UCM. San Lorenzo de El Escorial (Madrid), 11-15 de julio de 2011.

ÍÑIGUEZ, Diego (2006). "La acción cultural exterior y la eficacia del 'poder blando'". *Política Exterior*, n° 111, pp. 165-174.

ISLAS, Octavio (2012). "McLuhan y la comunicación estratégica". *Infoamérica ICR*, n° 7-8, pp. 135-144. Disponible en: http://www.infoamerica.org/icr/n07_08/islas.pdf

JANTUNEN, Saara (2013). *Strategic Communication: practice, ideology and dissonance*. Publication Series 1, n° 11. Helsinki: National Defence University.

JERVIS, Robert (1970). *The Logic of Images in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

JERVIS, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

JEFATURA DEL ESTADO (2014). *Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

JOHNSON, David E. (2010). "Military Capabilities for Hybrid War. Insights from the Israel Defense Forces in Lebanon and Gaza". *Occasional Paper*, RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP285.pdf

JOHNSON, Magnus (2011). *NATO and the Challenge of Strategic Communication*. Fellowship Monograph. Roma: NATO Defence College.

JONES, Phil. (2010). *The Military Contribution to Soft Power: A Comparative Analysis*. Royal College of Defense Studies. Seaford House Paper. Disponible en: <http://www.da.mod.uk/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=2116&articleid=594&documentid=722>

JOSTEN, Richard J. (2006). "Strategic Communication: Key Enabler for Elements of National Power". *IOSphere*, Summer 2006, pp. 16-20. Disponible en: www.au.af.mil/info-ops/iosphere/iosphere_summer06_josten.pdf

KA, Muthanna (2011). "Military Diplomacy". *Journal of Defence Studies*. Vol. 5, nº 1. Disponible en: http://www.idsa.in/system/files/jds_5_1_kamuthanna.pdf

KALJURAND, Riina (2008). "A Long Way to Defence Diplomacy. A unified concept of outreach would give greater cohesion to foreign and security diplomacy". *Diplomaatia* nº 53. Disponible en: <http://www.diplomaatia.ee/en/article/a-long-way-to-defence-diplomacy/>

KAPLAN, Fred (2014). *The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*. New York: Simon and Schuster.

KAPSTEIN, Ethan (2010). "Do Three Ds Make an F? The Limits of Democracy, Diplomacy and Development". *The Journal of Complex Operations*, PRISM 1, nº 3, July 2010, pp. 21-26. Disponible en: http://cco.dodlive.mil/files/2014/02/Prism_21-26_Kapstein.pdf.

KARLSSON, Carl A.; WESTENIRCHNER, Peter E. (2014). *Applied Concept "Communication Management At The Military Operational Level"*. Multinational Capabilities Development Campaign. Focus Area "Strategic Communication in Combined Operational Access – Information Activities and Emerging Communication Practices". 30 de septiembre de 2014. Bonn: Bundeswehr.

KAY, Sean (2004). "Globalization, Power, and Security". *Security Dialogue*, vol. 35(1): pp. 9- 25. SAGE Publications. Disponible en: <http://www.comw.org/pda/fulltext/0403kay.pdf>

KEETON, Pamela; McCANN, Mark (2005). "Information Operations, STRATCOM, and Public Affairs". *Military Review*, noviembre-diciembre de 2005, pp. 83-86. Disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/keeton.pdf>

KELLER, Rebecca A. (2010). "Influence Operations and the Internet: A 21st Century Issue. Legal, Doctrinal, and Policy Challenges in the Cyber World". *Maxwell Paper*, n° 52, Air War College, pp. 69-84. Disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/maxwell/mp52.pdf>

KELLEY, John R. (2010). "The New Diplomacy: Evolution of a Revolution". *Diplomacy & Statecraft*, 21:2, pp. 286-305. Routledge. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/09592296.2010.482474>

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

KEUKELEIRE, Stephan; THIERS, Robin; JOUSTAERT, Arnout (2009). "Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union". *The Hague Journal of Diplomacy*, n° 4, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 143-165.

KHALILZAD, Zalmay; WHITE, John; MARSHALL, Andy W. (1999). *Strategic Appraisal. The Changing Role of Information in Warfare*. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1016.html

KILCULLEN, David (2010). *Counterinsurgency*. New York: Oxford University Press.

KILCULLEN, David (2011). *The Accidental Guerrilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. New York: Oxford University Press.

KING, Paul (ed.) (2012). "NATO in Chicago: coming home, moving forward". *NATO Review*, Chicago Summit Issue, mayo de 2012.

KING, Sara B. (2011). "Military Social Influence in the Global Information Environment: A Civilian Primer". *Analyses of Social Issues and Public Policy*, vol. 11, n° 1, pp. 1-26. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1530-2415.2010.01214.x/pdf>

KINSMAN, Jeremy; BASSUENER, Kurt (2013). *A Diplomat's Handbook for Democracy Development Support*. 3ª ed. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation.

KOERNER, Wolfgang (2006). "Security Sector Reform: Defence Diplomacy". *PRB 06-12E*. Parliamentary Information and Research Service. Library of Parliament. Disponible en: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0612-e.pdf>

KOFMAN, Michael; ROJANSKY, Matthew (2015). "A Closer look at Russia's "Hybrid War". Kenan Cable, n° 7. Wilson Center. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/7-KENNAN%20CABLE-ROJANSKY%20KOFMAN.pdf>

KOUNALAKIS, Markos; (Amb.) SIMONYI, Andras (2011). *The Hard Truth About Soft Power*. CPD Perspectives on Public Diplomacy, Paper 5. Los Angeles: Figueroa Press. Disponible en: <http://uscpublicdiplomacy.org/publications/perspectives/CPDPerspectivesHardTruthAboutSoftPower.pdf>

KRAMER, Keith A. (2010). *Seizing the Strategic Communication Initiative*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

KRAUSE, Peter; VAN EVERA, Stephen (2009). "Public Diplomacy: Ideas For the War of Ideas". *Discussion paper* nº 09-10, Belfer Center for Sciences and International Affairs. Harvard University. Disponible en: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/9.2009.Public%20Diplomacy.Ideas%20for%20the%20War%20of%20Ideas.pdf>.

KREUTZ, Joakim (2005). *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union*. Bonn: Bonn International Centre for Conversion (BICC), Paper 45. Disponible en: www.pcr.uu.se/digitalAssets/67/67097_1paper45.pdf

KRONBERG SHABANI, Maria (2012). *The Power of Networked Communication in Conflict Transformation*. Cultural Encounters Fall 2012. Disponible en: <http://rudar.ruc.dk:8080/bitstream/1800/9248/1/RUB%20version.pdf>

KUDRYAVTSEV, Andrey A. (2014). "A systemic view of the soft power". *EUI Working Paper RSCAS*, nº 2014/16. European University Institute. Badia Fiesolana. Disponible en: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29922/RSCAS_2014_16.pdf

KUUSISTO, Rauno; KURKINEN, Erkki (eds.) (2013). *Proceedings of the 12th European Conference on Information Warfare and Security*. University of Jyväskylä.

LA PORTE, Teresa (2007). "La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional". *Comunicación y Sociedad*, vol. XX, nº 2, pp. 23-59.

LA PORTE, Teresa (2011). *The Power of the European Union in Global Governance: A Proposal for a New Public Diplomacy*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press. Disponible en: <http://uscpublicdiplomacy.org/publications/perspectives/CPDPerspectivesEUPower.pdf>

LA PORTE, Teresa (2012). "The Legitimacy and Effectiveness of Non-State Actors and the Public Diplomacy Concept". *ISA Annual Convention*, San Diego, April 1-4, 2012. Disponible en: <http://files.isanet.org/ConferenceArchive/58816b94a39845d9a5b618ae52e7c80c.pdf>

LA PORTE, Teresa; BAPTISTA, Joyce (2013). "Los estudios de comunicación política pueden contribuir mucho a la diplomacia pública". *El Molinillo*, nº 52, marzo de 2013, pp. 16-21.

LAGUNA GARÍN, Luis F. (2014). *Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Comparativa de la nueva Estrategia de Seguridad con la de los países de nuestro entorno y posible desarrollo institucional en España*. Monografía del XV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

LAITY, Mark (2014). “‘Perception Becomes Reality’. The Afghan Strategic Communication Challenge”. *Politique étrangère*, vol. 78, n° 4, Winter 2013-2014, pp. 161-174. En: http://www.cairn-int.info/article.php?ID_ARTICLE=E_PE_134_0161

LAJEUNESSE, Gabriel C. (2008). “Winning the War of Ideas”. *Small Wars Journal*. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/110-lajeunesse.pdf>

LAKOFF, George (2004). *Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.

LAKOFF, George (2006). *Whose Freedom? The Battle Over America's Most Important Idea*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

LAMO DE ESPINOSA, Emilio (coord.) (2010). *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.

LANDÍNEZ QUIROGA, Paula A. (2011). *Análisis del soft power como estrategia de política exterior, para el mantenimiento de la condición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional (periodo 2000-primer semestre de 2011)*. Monografía de Grado. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2993/1020734852-2011.pdf?sequence=3>

LARSON, Eric V. et al. (2009). *Foundations of Effective Influence Operations. A Framework for Enhancing Army Capabilities*. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG654.pdf

LARSON, Eric V. et al. (2009). *Understanding Commanders' Information Needs for Influence Operations*. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG656.pdf

LEBOW, Richard N. (2008). “The Ancient Greeks and Modern Realism: Ethics, Persuasion, and Power”. En BELL, Duncan (ed.). *Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme*. New York: Oxford University Press.

LEE, Hyung Min (2006). *New Paradigm Of Public Diplomacy and Broadened Relationship Building: A Comparative Anaysis of Foreign Governments' Web Sites*. Tesis presentada a la Universidad de Florida. Disponible en: <http://ufdc.ufl.edu/UFE0014389/00001/1j>

LEE, Shane (2005). “A New Interpretation of ‘Soft Power’ for Taiwan”. *Taiwan International Studies Quarterly*, vol. 1, n° 2, pp. 1-23. Disponible en: <http://www.tisanet.org/quarterly/1-2-1.pdf>

LEIDERMAN, Lucy (2012). *Policy making in 140 characters or less: NATO and social media*. Research Paper, nº 77, mayo de 2012. Roma: NATO Defence College. Disponible en: <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=335>

LEONARD, Mark (2002). *Public Diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre.

LEONARD, Mark; SMALL, Andrew; ROSE, Martin (2005). *British Public Diplomacy in the 'Age of Schisms'*. The Foreign Policy Centre.

LEUPRECHT, Christian et al. (2009). "Winning the Battle but Losing the War? Narrative and Counter-Narratives Strategy". *Perspectives on Terrorism*, vol. 3, nº 2, pp. 25-35. Disponible en: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/163756/ichaptersection_singledocument/1d79ac42-cf64-4251-8e3c-d4ba72fa5751/en/Article4%2810%29.pdf

LEYLAVERGNE, Jacques; PARRA, Andrea (2009). "La Cooperación: ¿un Instrumento de Refuerzo del Soft Power?" *Jourlib Journal*. vol. 9, nº 1, pp. 183-209. Disponible en: <http://web.usbmed.edu.co/usbmed/elagora/htm/v9nro1/pdf/cap7.pdf>

LEWIS, Bobbi K. (2010). *Social Media and Strategic Communication: Attitudes and Perceptions Among College Students*. Oklahoma State University. Disponible en: https://shareok.org/bitstream/handle/11244/7479/schoolofteachingandcurriculumleadership_191.pdf?sequence=1

LIEFFERS, Emily (2014). "We answered the call": *Strategic Narrative in NATO's Public Diplomacy for Operation Unified Protector*. Tesis presentada a la Faculty of Graduate and Postdoctoral Affairs. Ottawa: Carleton University. Disponible en: <https://curve.carleton.ca/system/files/theses/31670.pdf>

LINDLEY-FRENCH, Julian (2014). "NATO's Post-2014 Strategic Narrative". Conference Report, Research Division. Roma: NATO Defence College. Disponible en: <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=418>

LLORENTE & CUENCA (2012). *Diagnóstico y Recomendaciones sobre la revalorización de la Reputación de España*. Informe Especial. Junio de 2012. Madrid.

LLORENTE & CUENCA (2013). *Diplomacia Pública y Reputación: Ideas para España*. Informe Especial. Mayo de 2013. Madrid.

LLORENTE & CUENCA (2013). *Liderazgo y reputación*. Madrid: Anatomía de red.

LOAEZA REYES, Laura (2014). "El fin del poder". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXI, nº 60, mayo-agosto, pp. 239-244. Disponible en: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espisal/espisalpdf/espisal60/R_2.pdf

LONEY, Timothy J. (2009). *Drafting A New Strategy For Public Diplomacy And Strategic Communication*. Carlisle: US Army War College.

LOPACIENSKI, Edward M. et al. (2011). *Influence Operations: Redefining the Indirect Approach*. Newport: Naval Postgraduate School.

LÓPEZ BLÁZQUEZ, Manuel (2011). *La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Cuadernos de Estrategia nº 155. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

LÓPEZ-NAVARRO, José María (2009). “Reflexiones sobre “el 60 Aniversario de la OTAN y el Nuevo Concepto Estratégico”. *Nuevas Estrategias para la OTAN en su 60 Aniversario*. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores.

LORD, Carnes; BARNETT, Frank R. (1989). *political warfare and Psychological Operations. Rethinking the U.S. Approach*. New York: National Defense University Press.

LUKES, Steven (2005). *Power: A Radical View*. 2ª ed., London: Palgrave.

LUKES, Steven (2005). “Power and the Battle for Hearts and Minds”. *Millennium - Journal of International Studies*, nº 33, pp. 477-493. SAGE Publications. Disponible en: <http://mil.sagepub.com/content/33/3/477.full.pdf>

MAIN, Scott (2009). *Psychological Operations Support To Strategic Communications In Afghanistan*. Carlisle: Army War College.

MANCILLA SÁNCHEZ, Diego (2013). *StratCom, la Comunicación Estratégica, un nuevo concepto en la OTAN que va más allá de la Información Pública. Su aplicación al MINISDEF y sus Operaciones*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2010). “Estrategia de comunicación y diplomacia pública. Hacia una nueva comunicación exterior regional”. *II Congreso Internacional Comunicación 3.0*. 4 y de octubre de 2010. Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://campus.usal.es/~comunicacion3punto0/comunicaciones/060.pdf>

MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2011). “Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública”. *Comunicación y Sociedad*, vol. XXIV, nº 2, pp. 199-225. Disponible: www.communication-society.com/documentos/pdf/20111215152820.pdf

MANFREDI SÁNCHEZ, Juan Luis (2013). “Estrategia y diplomacia pública: el tiempo de la política”. *El Molinillo*, nº 52, marzo de 2013, pp. 4-7.

MANHEIM, Jarol B. (1994). *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: the evolution of the influence*. New York: Oxford University Press.

MANJIKIAN, Mary (2015). *Do Fewer Resources Mean Less Influence? A Comparative Historical Case Study of Military Influence in A Time of Austerity*. Carlisle: Army War College.

MANNERS, Ian (2001). "Normative Power Europe. The International Role of the EU". *The European Union between International and World Society*. European Community Studies Association, Biennial Conference. Madison, Wisconsin. Disponible en: http://aei.pitt.edu/7263/1/002188_1.PDF

MANNERS, Ian (2002). "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 (2), pp. 235-258. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353/pdf>

MANNO, Sharon A.; VARGAS, Juan Carlos (2012). "Mecanismos de integración regional y la resolución de conflictos Internacionales: *soft power* y concertación política (CAN, UE y ASEAN)". *Revista Memoria Política. Nueva Etapa*, vol. 2, nº 1, pp. 159-204. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/mpv2n1/art06.pdf>

MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Disponible en: [http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s_Maquiavelo\[1\]-libro.pdf](http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s_Maquiavelo[1]-libro.pdf)

MARCA ESPAÑA (2015). *Plan Anual de Acción Exterior 2015*. Madrid. Disponible en: http://marcaespana.es:8080/sites/default/files/plan_anual_2015.pdf

MARTÍN GRANADOS, Ignacio (2013). "La imagen percibida de España como punto de partida para la diplomacia pública". *El Molinillo*, nº 52, marzo de 2013, pp. 22-23.

MARTÍNEZ AVIDAD, Mayra (2011). "Redes alternativas de comunicación, *Framing* y la construcción del poder político". *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, nº 2, pp. 269-291. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3868877.pdf>

MASDEA, Mario (2012). "The Challenge of Social Media in Security Policy Institutions: A Note of Caution". *Research Paper*, nº 78. Roma: NATO Defence College.

MASSONI, Sandra H. (2007). *Tres movimientos y siete pasos para comunicar estratégicamente*. Rosario: Homo Sapiens.

MASSONI, Sandra H. (2009). "Comunicación estratégica: somos seres en-red-dándonos". *FISEC-Estrategias*, vol. 1, nº 12, pp. 3-24. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Disponible en: http://cienciared.com.ar/ra/usr/9/254/fisec_estrategias_n12_m1pp3_24.pdf

MATLARY, Janne H. (2006). "When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?". *Security Dialogue*, vol. 37(1), pp. 105-121. SAGE Publications. Disponible en: <http://sdi.sagepub.com/content/37/1/105.full.pdf+html>

MAYFIELD, Thomas D. (2011). "A Commander's Strategy for Social Media". *Joint Force Quarterly*, nº 60, pp. 79-83. Disponible en: <http://www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-60.pdf>

MAYFIELD, Thomas D. (2011). "La estrategia de un Comandante para los Medios de Comunicación Social". *Military Review*, julio-agosto de 2011, pp. 73-81. Disponible en: http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Spanish/MilitaryReview_20110831_art012SPA.pdf

MAZZETI, Mark (2014). *The Way of the Knife: The CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*. Londres: Penguin Press.

MCCARTHY, Carla M. (2007). *Public Affairs: Maintaining Credibility While Evolving with Strategic Communication*. Newport: Naval War College.

McCLORY, Jonatthan (2010). *The New Persuaders. An international ranking of soft power*. Institute for Government, London. Disponible en: http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders_0.pdf

McCLORY, Jonatthan (2012). *The New Persuaders II. A 2011 Global Ranking of Soft Power*. Institute for Government, London. Disponible en: http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20New%20PersuadersII_0.pdf

McCLOREY, Jonatthan (2013). *The New Persuaders III. A 2012 Global Ranking of Soft Power*. Institute for Government, London. Disponible en: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III_0.pdf

MCCULLOH, Timothy; JOHNSON, Richard (2013). *Hybrid Warfare*. JSOU Report 13-4. Tampa: Joint Special Operations University.

McDOWELL, Mark (2008). "Public Diplomacy at the Crossroads: Definitions and Challenges in an "Open Source" Era". *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 32:3, Special Edition 2008, pp. 7-15. Disponible en: http://www.eastwestcoms.com/images/public_diplomacy.pdf

McPHERSON, Brendan C. (2008). *More Than a Hand Shake: Synchronizing Public Affairs Operations with Information Operations in the 21st Century*. Newport: Naval War College.

MEARSHEIMER, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

MELISSEN, Jan (ed.) (2005). *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. New York: Palgrave MacMillan.

MELISSEN, Jan (2005). *Wielding Soft Power. The New Public Diplomacy*. Netherlands Clingendael Diplomacy Papers, n° 2. The Hague: Institute of International Relations Clingendael.

MELISSEN, Jan (2011). *Beyond the New Public Diplomacy*. Clingendael Paper n° 3. The Hague: Netherlands Institute of International Relations. Disponible en: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20111014_cdsp_paper_jmelissen.pdf

MILLÁN ACEVEDO, Natalia (2013). “Cambios en la estructuras de poder: interdependencias y asimetrías en la era global”. *Papel Político*, vol. 18, n° 2, jul-dic., pp. 677-699. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77729796011>

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2011). *Las relaciones internacionales en el tránsito al siglo XXI*. Colección Escuela Diplomática n° 44. Madrid: Escuela Diplomática.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2012). *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Colección Escuela Diplomática n° 18. Madrid: Escuela Diplomática.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2013). *Cuestiones actuales sobre la diplomacia y las relaciones internacionales en los inicios del siglo XXI*. Memorias de alumnos del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales 2011-2012. Cuadernos de la Escuela Diplomática n° 49. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2014). *Cuestiones actuales sobre la diplomacia y las relaciones internacionales en los inicios del siglo XXI. 2014*. Memorias de alumnos del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales 2012-2013. Cuadernos de la Escuela Diplomática n° 52. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2015). *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (1998). *Las Ideas Estratégicas para el Inicio del Tercer Milenio*. Cuadernos de Estrategia, n° 99. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2000). *Libro Blanco de la Defensa*. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2003). *Revisión Estratégica de la Defensa*. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2003). *Seguridad y Defensa en los medios de comunicación social*. Cuadernos de Estrategia, n° 119. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2008). *La Reforma del Sector de Seguridad: El Nexo entre la Seguridad, el Desarrollo y el Buen Gobierno*. Cuadernos de Estrategia, n° 138, Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2010). *Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción*. Cuadernos de Estrategia, n° 148, Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2011). *Plan de Diplomacia de Defensa*. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2012). *Boletín de Información* nº 326. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Madrid: Ministerio de Defensa.

MINISTERIO DE DEFENSA (2013). *Directiva del Ministerio de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa*. Marzo de 2013. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2013). *El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI*. Monografías nº 136, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, abril. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2013). *Racionalización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Hacia una organización conjunta*. Monografías nº 138, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, diciembre. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2014). *Normas sobre la coordinación de la comunicación en el ámbito de Defensa*, septiembre. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2014). *Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas*. Monografías nº 140, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, noviembre. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2015). *Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectiva de mejora*. Cuadernos de Estrategia nº 172. Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2015). *Guía Básica de Comunicación de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL)*. Febrero de 2015. Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (2015). *Panorama Estratégico 2015*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero, Madrid.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012). *Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

MISKIMMON, Alister; O'LOUGHLIN, Ben; ROSELLE, Laura (2013). *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations*. Centre for European Politics/University of London/Elon University. Disponible en: <http://static1.1.sqspcdn.com/static/f/127762/16079410/1326798495050/Forging+the+World+Working+P>

MISKIMMON, Alister; O'LOUGHLIN, Ben; ROSELLE, Laura (2013). *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*. New York: Routledge.

MISKIMMON, Alister; O'LOUGHLIN, Ben; ROSELLE, Laura (eds.) (2014). *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations*. Ann Arbor: Michigan University Press.

MOGHERINI, Federica (2015). *EU Strategic communication responding to propaganda non-paper*. Carta firmada por los ministros de Exteriores de Dinamarca, Estonia, Letonia y Reino Unido, 8 de enero de 2015. Disponible en: <http://blogs.lecho.be/files/4-ministers-letter-on-eu-strategic-communication.pdf>

MOHEBI, Tala (ed.) (2010). *Cultural Diplomacy*. Public Diplomacy Magazine. Issue 3, Winter 2010. USC Center on Public Diplomacy. Disponible en: http://publicdiplomacymagazine.com/wp-content/uploads/2010/01/All_Pages.pdf

MOLANDER, Roger C.; RIDDILE, Andrew S.; WILSON, Peter A. (1996). *Strategic Information Warfare. A New Face of War*. MR-661-OSD. National Defense Research Institute. Santa Monica: RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR661.pdf

MOLINA, David; IGLESIAS, Marcela (2012). *Noopolitik, Diplomacia Pública y Soft Power en la Sociedad Informacional*. Centro Argentino de Estudios Internacionales, n° 20. Disponible en: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/22_3.pdf

MOLINA, Ignacio (coord.) (2014). *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*. Informe Elcano, n° 15, febrero de 2014. Madrid: Real Instituto Elcano.

MORALES MORILLAS, Carlos (2013). *Las narrativas como espacios claves de los conflictos del siglo XXI*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén (2012). “Poder suave en relaciones internacionales: Entre propagandistas, estrategas, críticos y escépticos”. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 4, número 7, jul-dic. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Podersuaveenrelacionesinternacionalesentrepropagandistas,estrategas,cr%C3%ADticosyesc%C3%A9pticos._7.pdf

MORGENTHAU, Hans (2005). *Politics among Nations*. 7ª edición, McGraw-Hill.

MUDGETT, Carla (2009). *Comprehensive U.S. Government Strategic Communication Policy: The Way Forward*. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

MULTINATIONAL EXPERIMENT 6 (2010). *Cross-Cultural Awareness*. Obj. 4.3. Cuerpo principal del concepto. 1 de noviembre, Granada.

MULTINATIONAL EXPERIMENT 6 (2010). *Guidelines for Commanders and Staffs: How to Engage with Local Authorities during Military Operations*. 1 de noviembre, Granada.

MULTINATIONAL EXPERIMENT (2010). *Guidelines For Commanders and Staffs: Operationalization Of Culture Into Military Operations (Best Practices)*. 1 de noviembre, Granada.

MULTINATIONAL EXPERIMENT 6 (2010). *Integrated Communication In Multinational Coalition Operations Within A Comprehensive Approach*. Tercer borrador, version 1.0. 22 de octubre, Estrasburgo.

MULTINATIONAL INFORMATION OPERATIONS EXPERIMENT (2014). *Narrative Development in Coalition Operations*. White Paper, draft v0.96. 10 de enero. Mayen.

MULTINATIONAL INTEROPERABILITY COUNCIL (2015). *Military Contribution to Strategic Communication*. Coalition Building Guide, vol. III.15, version 1.1, 9 de enero de 2015. Washington, D.C.

MUNICH SECURITY CONFERENCE (2015). *Collapsing Order, Reluctant Guardians?* Munich Security Report 2015. Disponible en www.securityconference.de

MUÑOZ, Arturo (2012). *U.S. Military Information Operations in Afghanistan. Effectiveness of Psychological Operations 2001-2010*. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1060.pdf

MUÑOZ BRONCHALES, Lucas M. (2010). *Comunicación estratégica: una nueva dimensión de los conflictos armados del siglo XXI*. Monografía del XII Curso de Actualización para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

MUÑOZ DELAUNOY, Ignacio (2012). *Diplomacia pública 2.0*. IMD. Disponible en: https://www.academia.edu/6005958/Diplomacia_P%C3%BAblica_2.0_Public_Diplomacy_2.0

MURPHY, Dennis M. (2008). *Fighting Back: New Media and Military Operations*. Center for Strategic Leadership. Carlisle: United States Army War College. Disponible en: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA509047>

MURPHY, Dennis M. (2008). "The Trouble with Strategic Communication(s)". *Issue Paper*, vol. 2-08, Center for Strategic Leadership. Carlisle: U.S. Army War College. Disponible en: [http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.csl.army.mil/usacsl/publications/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf)

MURPHY, Dennis M. (2010) "In Search of the Art and Science of Strategic Communication". *Parameters*. Winter 09-10, pp. 105-116. Disponible en: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/09winter/murphy.pdf>

MURPHY, Jim (2012). *The Need for Defence Diplomacy*. RUSI Analysis. Disponible en <https://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4FA251046DCE9/#.VXvnUFJMcuc>

NAÍM, Moisés (2013). *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be*. New York: Basic Books.

NATO (2006). *Handbook*. Bruselas: NATO Public Diplomacy Division.

NATO (2007). *MC 0457/1 NATO Military Policy on Public Affairs*. Comité Militar, 19 de septiembre. Bruselas.

NATO (2007). *AJP-3.10.1(A). Allied Joint Doctrine for Psychological Operations*, octubre de 2007.

NATO (2009). *AJP-3.10. Allied Joint Doctrine for Information Operations*, noviembre de 2009.

NATO (2009). *NATO Strategic Communications Policy*. Documento PO (2009) 0141. Secretario General. 29 de septiembre. Bruselas.

NATO (2009). *2010-2011 NATO Public Diplomacy Strategy*. Documento C-M (2009) 0150. Consejo del Atlántico Norte. 7 de diciembre. Bruselas.

NATO (2009). *Towards the New Strategic Concept. A selection of background documents*. Bruselas.

NATO (2010). *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Cumbre de Lisboa, 19-20 de noviembre.

NATO (2010). *Military Concept for NATO Strategic Communications*. Procedimiento de silencio del Deputy Secretary General. 12 de agosto. Bruselas.

NATO (2010). *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Bruselas: NATO Public Diplomacy Division.

NATO (2011). *NATO Military Public Affairs Policy*. Documento MC 0457/2, febrero de 2011. Bruselas.

NATO (2011). *AJP-3(B). Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*, marzo de 2011.

NATO (2012). *NATO Military Policy On Psychological Operations*. Documento MC 0402/2, junio de 2012. Bruselas.

NATO (2012). *NATO Military Policy On Information Operations*. Documento MC 0422/4, julio de 2012. Bruselas.

NATO (2013). *AJP-5(E). Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*, junio de 2013.

NATO (2014). *AJP-3.10.1. Allied Joint Doctrine for Psychological Operations*, edición B, versión 1 con elementos nacionales del Reino Unido, septiembre de 2014.

NATO (2014). *NATO 2014 Wales Summit Guide*. 4-5 de septiembre, Newport.

NATO (2014). *Memorandum Of Understanding concerning the functional relationship regarding the NATO Strategic Communications Centre of Excellence*. 1 de julio. Norfolk.

NATO (2014). *Strategic Communications Framework-Response to Ukraine Crisis*. 30 de abril, Bruselas.

NATO (2014). *NATO A-Z Pages*. NATO Public Diplomacy Division, diciembre de 2014, Bruselas.

NATO (2015). *NATO's Public Diplomacy Framework 2015-2016*. C-M(2015)0005. Bruselas.

NATO ALLIED COMMAND OPERATIONS AND ALLIED COMMAND TRANSFORMATION (2010). *NATO Bi-SC Information Operations Reference Book*. 5 de marzo de 2010. Mons/Norfolk.

NATO ALLIED COMMAND OPERATIONS AND ALLIED COMMAND TRANSFORMATION (2010). *NATO Bi-SC Joint Operational Guidelines 10/01. Counterinsurgency (COIN)*. Mayo de 2010, Mons/Norfolk.

NATO ALLIED COMMAND OPERATIONS AND ALLIED COMMAND TRANSFORMATION (2014). *NATO Public Affairs Handbook*. Octubre de 2014. Mons/Norfolk.

NATO CENTRE OF EXCELLENCE DEFENCE AGAINST TERRORISM (2014). "Strategic Communication in Counter Terrorism: Target Audience Analysis, Measures of Effect, and Counter Narrative". *Baseline Report*. Seminario en Ankara (Turquía), durante los días 4 y 5 de junio de 2014.

NATO's JOINT ANALYSIS AND LESSONS LEARNED CENTRE (2013). *A Framework for the Strategic Planning & Evaluation of Public Diplomacy*. Monsanto.

NATO SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION (2015). *NATO Strategic Communications Handbook (Draft for use)*. Versión 9.1.2, 11 de enero de 2015. Virginia: NATO.

NAVARRO RUIZ, Cristina (2011). *Las nuevas tecnologías en la comunicación estratégica. Análisis de los blogs corporativos en las empresas españolas*. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Rey Juan Carlos.

NEATE, Mark C. (2010). *The Battle of the Narrative*. U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

NISSEN, Thomas Elkjer (2013). "Narrative Led Operations". *Militaert Tidsskrift*, vol. 141, nº 4, enero de 2013, pp. 67-77.

NIXON-ECKERSALL, Richard (2013). *Strategic Leadership in the 'Soft Power' environment – are there lessons for the Military?* Seaford House Paper, Royal College of Defence Studies. Disponible en:
<http://www.da.mod.uk/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=2116&articleid=341&documentid=424>

NOYA, Javier (2005). “El poder simbólico de las naciones”. *Documento de Trabajo nº 35, Área: Imagen Exterior de España y Opinión Pública*. Madrid: Real Instituto Elcano.

NOYA, Javier (2006). *Una diplomacia pública para España*. Documento de trabajo 11/2006, julio. Madrid: Real Instituto Elcano.

NOYA, Javier (ed.) (2006). *The Present And Future Of Public Diplomacy: A European Perspective. The 2006 Madrid Conference on Public Diplomacy*. Working Paper 29/2006, noviembre. Madrid: Real Instituto Elcano.

NOYA, Javier (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI. La gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Madrid: Ariel.

NOYA, Javier (2010). “El poder blando de la Unión Europea”. En LAMO DE ESPINOSA, E. *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.

NOYA, Javier (2012). *La imagen de España en el Mundo*. Madrid: Tecnos.

NÚÑEZ, Antonio (2007). *¡Será mejor que lo cuentes! Los relatos como herramienta de comunicación. Storytelling*. 2ª edición, Barcelona: Empresa Activa.

NYE, Joseph S. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

NYE, Joseph S. (2002). “Hard and Soft Power in a Global Information Age”. En LEONARD, Mark (ed.). *Re-Ordering The World*. London: The Foreign Policy Centre, pp. 2-10. Disponible en:
http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/20954/ipublicationdocument_singledocument/59293a7a-e7c0-4651-842f-bd5a5bba2e55/en/Reordering_World.pdf

NYE, Joseph S. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. New York: Oxford University Press.

NYE, Joseph S. (2004). *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. London: Routledge.

NYE, Joseph S. (2004). *The Decline of America' Soft Power*. New York: Public Affairs.

NYE, Joseph S. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

NYE, Joseph S. (2006). *Soft Power, Hard Power and Leadership*. Disponible en: http://www.hks.harvard.edu/netgov/files/talks/docs/11_06_06_seminar_Nye_HP_SP_Leadership.pdf

NYE, Joseph S. (2009). “Get Smart. Combining Hard and Soft Power”. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2009-07-01/get-smart>

NYE, Joseph S. (2011). *The Future of Power*. London: Chatham House. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/100511nye.pdf>

NYE, Joseph S. (2013). *Soft Power and the UK's Influence*. Transcripción de la sesión nº 10, oída en público, preguntas 176-186, 15 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/soft-power-uk-influence/uc151013Ev10.pdf>

OECD (2007). *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR). Supporting Security and Justice*. Paris: OECD Publishing.

OLIKER, Olga; MCNERNEY, Michael J.; DAVIS, Lynn E. (2015). *NATO Needs a Comprehensive Strategy for Russia*. Perspectives PD-143-OSD, Santa Monica: RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE143/RAND_PE143.pdf

OLIVIE, Iliana; GRACIA, Manuel; GARCÍA-CALVO, Carola (2014). *Informe Elcano de Presencia Global 2014*. Madrid: Real Instituto Elcano.

OPPERMAN, Duane A. (2012). *Information Operations and Public Affairs: A Union of Influence*. Carlisle: Army War College.

PAGOVSKI, Zhikica Z. (2015). *Public Diplomacy of Multilateral Organizations: The Cases of NATO, EU, and ASEAN*. CPD Perspectives on Public Diplomacy, Paper nº 4. Los Angeles: Figueroa Press. Disponible en: <http://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u33041/Public%20Diplomacy%20of%20Multilateral%20-%20Full%20June%202015.pdf>

PALLAVER, Matteo (2011). *Power and Its Forms; Hard, Soft, Smart*. Tesis presentada en el Departamento de Relaciones Internacionales de la London School of Economics. Disponible en: http://etheses.lse.ac.uk/220/1/Pallaver_Power_and_Its_Forms.pdf

PANIZZI, Massimo (2011). “The Development of NATO Strategic Communications: from Public Affairs to a broader Communications Policy”. *The Three Swords Magazine*, nº21/2011. Disponible en: http://www.jwc.nato.int/images/stories/threeswords/THREE_SWORDS_21.pdf

PÁRAMO RICO, Yolanda (2014). *Gestión de la información en las operaciones*. Monografía del XV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

PARUCHABUTR, Gittipong (2012). *Understanding and Communicating through Narratives*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

PAUL, Chistopher (2009). *Whiter Strategic Communication? A Survey of Current Proposals and Recommendations*. Santa Monica: RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2009/RAND_OP250.pdf

PAUL, Christopher (2010). "Strategic Communication" Is Vague: Say What You Mean". *Joint Force Quarterly*, nº 56, pp. 10-13. National Defense University Press. Disponible en: www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-56.pdf

PAUL, Christopher (2011). *Getting Better at Strategic Communication*. Declaración presentada ante el House Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities. 12 de julio de 2011. Santa Monica: RAND Corporation. En: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2011/RAND_CT366.pdf

PAUL, Christopher (2011). *Strategic Communication, Origins, Concepts, and Current Debates*. Santa Barbara: Praeger.

PAUL, Christopher (2013). "The Crawl, Walk, Run Progression for the Integration and Conduct of Efforts to Inform, Influence, and Persuade". *IOSphere*, otoño de 2013, pp. 5-9. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/external_publications/EP60000/EP66250/RAND_EP66250.pdf

PAUL, Christopher (2015). *Assessing and evaluating Department of Defense efforts to inform, influence, and persuade: Handbook for Practitioners*. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR809z2.html

PEDRO CARAÑANA, Joan (2011). "The Propaganda Model in the Early 21st Century". *International Journal of Communication*, nº 5, pp. 1.865-1.926. Disponible en: <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/download/785/666> (Parte I) y <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/1444/667> (Parte II).

PEGUERO ORTA, Javier (2011). *STRATCOM en el nivel operacional*. Monografía del XII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

PERKINS, Stephen P. (2006). "Strategic Communications: An Expanded IO Role". *IOSphere*, invierno de 2006, pp. 5-6. Disponible en: http://www.au.af.mil/info-ops/iosphere/iosphere_win06_perkins.pdf

PERRY, Robert L. (2008). *Principles of Strategic Communication for a New Global Commons*. Newport: Naval War College.

PETERS, Severin (2009). *Strategic Communication for Crisis Management Operations of International Organisations: ISAF Afghanistan and EULEX Kosovo*. EU Diplomacy Papers, nº 10/2009. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. Brugge: Collège d'Europe. En: https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/edp_1_2010_peters.pdf?download=1

PHILLIPS, Cheryl D. (2012). *Toward a Theory of Strategic Communication: A Relationship Management Approach*. Carlisle: US Army War College.

PICAZO, Luis; EVADISTA, Gabriel. (1993). *Comunicación Estratégica. Para crear, fortalecer y posicionar imagen corporativa*. México: McGraw-Hill.

PIERCE, William G. (2007). "Understanding the link between Center of Gravity and Mission Accomplishment". *Military Review*, mayo-junio de 2007, pp. 76-84. Disponible en: <http://www.carlisle.army.mil/orgs/SSL/dmspo/docs/Center%20of%20Gravity%20Article.pdf>

POPESCU, Nicu (2015). "Hybrid tactics: neither new nor only Russian". *Issue Alert*, nº 4, enero de 2015. European Union Institute for Security Studies. Disponible en: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_4_hybrid_warfare.pdf

PORCHE, Isaac R.; PAUL, Christopher et al. (2013). *Redefining Information Warfare Boundaries for an Army in a Wireless World*. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/MG1100/MG1113/RAND_MG1113.pdf

POST, Jerrold M. "Psychological Operations and Counterterrorism". *Joint Forces Quarterly*, nº 37, pp. 105-110. National Defense University Press. Disponible en: <http://www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-37.pdf>

POVEL, Eric (2011). "Strategic Communications in NATO. A Work in Progress". *The Three Swords Magazine*, nº 21/2011. Disponible en: http://www.jwc.nato.int/images/stories/threeswords/THREE_SWORDS_21.pdf

PRECIADO, Ángela; GUZMÁN, Haydée (2011). "Usos y prácticas de comunicación estratégica en organizaciones públicas y políticas". *Folios*, nº 25, pp. 46-73. Facultad de Comunicaciones, Universidad de Antioquia. Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/folios/article/viewFile/10599/9724>

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2012). *Directiva Defensa Nacional 2012. Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable*. Madrid.

PRIEGO, Alberto (coord.) (2014). "Diplomacia Pública y Marca España". *Comillas Journal of International Relations*, nº 1. Madrid: Universidad Pontificia de Madrid. Disponible en: <http://revistas.upcomillas.es/index.php/internationalrelations/index>

PURUSHOTHAMAN, Uma (2010). "Shifting Perceptions of Power: Soft Power and India's Foreign Policy". *Journal of Peace Studies*, vol. 17, nº 2 y 3, abril-septiembre. Disponible en: <http://www.icpsnet.org/adm/pdf/1291714915.pdf>

QURBAN-ALI, Derakhshan (2015). *From “Defence, Diplomacy, and Development” to “Danger, Distrust and Disaffection”: A review of lessons learned from Canada’s war in Afghanistan and its effect on Canadian defence policy, 2001-2014*. Paper presentado el 14 de enero de 2015 en la University of Toronto Political Science. Disponible en:

<https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/67686/1/URC%20From%20Defence%20Diplomacy%20and%20Development%20to%20Danger%20Distrust%20and%20Disaffection%20-%20Derakhshan%20Qurban-Ali.pdf>

RASMUSSEN, Ivan Willis (2009). *Towards A Theory Of Public Diplomacy. A quantitative study of public diplomacy and soft power*. The Fletcher School (Tufts University). Disponible en:

<http://sites.tufts.edu/ivanwr/files/2012/06/A-Theory-of-Public-Diplomacy-Rasmussen-June-2012.pdf>

RASMUSSEN, Steffen Bay (2009). *Discourse Analysis of EU Public Diplomacy. Messages and Practices*. Discussion Papers in Diplomacy. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

RATE, Christopher R. (2011). *Can’t Count It, Can’t Change It: Assessing Influence Operations Effectiveness*. Carlisle: Army War College.

REARDON, Kathleen K. (1983). *La persuasión en la comunicación. Teoría y contexto* (1991). Barcelona: Paidós.

REDING, Anaïs; WEED, Kristin; GHEZ, Jeremy J. (2010). *NATO’s Strategic Communications concept and its relevance for France*. Cambridge: RAND Europe. Disponible en:

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2010/RAND_TR855.2.pdf

REHRL, Jochen (ed.) (2014). *Handbook for Decision Makers. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna: Armed Forces Printing Centre.

RENNI, Mike; DEAKIN, Stephen (2011). “Military Strategy, Ethics and Influence: a response to Mackay and Tatham”. *Sandhurst Occasional Papers*, nº 7. Surrey: Royal Military Academy Sandhurst.

REQUENA SANTOS, Félix (1989). “El concepto de red social”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 48, pp. 137-152. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249260.pdf>

REVERON, Derek S. (2007). “Shaping and Military Diplomacy”. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 30 de agosto – 2 de septiembre. Disponible en: http://www.faoa.org/resources/documents/apsa07_proceeding_210193.pdf

REYNOLDS, Marty; Lyle, David (2013) (eds.). *Topics for Operational Considerations: Insights from Neurobiology & Neuropsychology on Influence and Extremism – An Operational Perspective*. Strategic Multi-layer Assessment, Periodic White Paper. Disponible en: <http://nsiteam.com/scientist/wp-content/uploads/2014/02/Influence-and-Extremism-White-Paper-Approved-for-Public-Release-30Apr13v3R.pdf>

RICHARDSON, John M. (2009). “The Joint Narrative. Describing the Future Environment and Joint Operations”. *Joint Force Quarterly*, nº 54, pp. 81-86. National Defense University Press. Disponible en: www.dtic.mil/doctrine/jfq/jfq-54.pdf

RINGSMOSE, Jens; RYNNING, Sten (2011). *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*. Informe nº 2. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

RIORDAN, Shaun (2004). *Dialogue-based Public Diplomacy: A New Foreign Policy Paradigm?* Discussion Paper on Diplomacy, nº 95. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

RODRÍGUEZ, Cristián (2009). “La conducción política estratégica y su relación con el poder blando. Aplicación al caso nacional”. *REVISMAR*, nº 2. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl/revistas/2009/2/estay.pdf>

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Alfredo A. (2013). “Estrategias de comunicación y nueva diplomacia pública”. *Compé, Revista Científica de Comunicación, Protocolo y Eventos*, nº 1, pp. 61-76. Madrid: Ediciones Protocolo. Disponible en: www.compe.es/Articulos/Compe1_61-76.pdf

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Alfredo A. (2013). “La comunicación como instrumento de la diplomacia pública”. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, vol. 19, nº especial abril, pp. 953-961. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/download/42179/40158>

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Alfredo A. (2014). *La diplomacia pública española desde 1939 a 2012. Comunicación, imagen y marca España*. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS (2014). *Whiter Defence? Preparing for the Next SDSR*. Londres. Disponible en: https://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_TAB_Whither_defence_20141124.pdf

ROMARHEIM, Anders G. (2005). *Definitions of strategic political communication*. Paper nº 689. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. Disponible en: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/27824/ipublicationdocument_singledocument/311899b8-0365-4dd0-8f9a-713dfa374036/en/689.pdf

ROMERO BARTUMEUS, Luis (2014). "Comunicar lo estratégico y lo estratégico de Comunicar". I Congreso Internacional de Estudios Militares. Granada, 17-19 de septiembre. Disponible en: <http://estudiosmilitares.es/comunicaciones/Lu%C3%ADs%20Romero%20Berttomeus.pdf>

ROSELLE, Laura (2010). "Strategic Narratives of War: Fear of Entrapment and Abandonment During Protracted Conflict". SGIR, Estocolmo, septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.eisa-net.org/begruga/eisa/files/events/stockholm/Strategic%20Narratives%20of%20War.pdf>

ROSELLE, Laura; MISKIMMON, Alistair; O'LOUGHLIN, Ben (2014). "Strategic narrative: A new means to understand soft power". *Media, War & Conflict*, vol. 7, nº 1, pp. 70-84. SAGE Publications. En: <http://mwc.sagepub.com/content/7/1/70.full.pdf>

ROSENAU, William (2006). "Waging the "War of Ideas". En KAMIEN, David G. (ed.). *The McGraw-Hill Handbook of Homeland Security*. New York: McGraw-Hill, pp. 1131-1148. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reprints/2006/RAND_RP1218.pdf

ROTHMAN, Steven B. (2011). "Revising the soft power concept: what are the means and mechanisms of soft power?". *Journal of Political Power*, 4:1, pp. 49-64. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/2158379X.2011.556346>

ROVIRA GRAMANER, Juan I. (2013). *STRATCOM e INFOOPS en España: Una propuesta de aplicación*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

ROWLAND, Lee; TATHAM, Steve S. (2010). *Strategic Communication & Influence Operations: Do We Really Get It?* Special Series, nº 10/08. Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom.

RUANO RAMOS, Luis Fernando (2015). "El desarrollo del conocimiento como herramienta de *smart power*". *Documento de opinión*, nº 28/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO28-2015_KD_Espana_LFernandoRuanoRamos.pdf

RUBIELLA ROMANACH, Alejandro (2010). "Practicando el enfoque global o *comprehensive approach*". *Revista Ejército*, año LXXI, nº 834, octubre, pp. 82-89.

RUBIO DAMIÁN, Francisco (2013). "El poder inteligente en las operaciones de la OTAN". *Anuario Español de Derecho Internacional*. Universidad de Navarra, nº 29, pp. 393-424. Disponible en: www.catedrasyd.unizar.es/archivos/documentacion/f_rubio_aedi_no_29_2013.pdf

RUBIO GONZÁLEZ, David (2010). "España y el próximo conflicto armado. Un apunte militar para nuestra futura Estrategia de Seguridad Nacional". *Revista Ejército*, año LXXI, nº 834, octubre, pp. 6-14.

RUBIO, Rafael (2011). “Diplomacia digital. Una introducción”. *Las relaciones internacionales en el tránsito al siglo XXI*. Cuaderno nº 44. Madrid: Escuela Diplomática.

RUIZ AZNAR, Donato (2013). *Gestión de la información y el conocimiento en las FAS. ¿Hacia una Milipedia?* Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

RUMBAUGH, Russell; Leatherman, Matthew (2012). *The Pentagon as Pitchman: Perception and Reality of Public Diplomacy*. Washington, D.C.: Stimson.

RYNIEJSKA-KIŁDANOWICZ, Marta (2009). *Cultural Diplomacy as a Form of International Communication*. Institute for International Studies, University of Wrocław. Disponible en:

http://www.instituteforpr.org/wp-content/uploads/Ryniejska_Kieldanowicz.pdf

SAAVEDRA TORRES, José Luis (2012). “El poder blando de la marca-país: del marketing a la diplomacia pública”. *Revista Digital de Marketing Aplicado*. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4125614.pdf>

SADDIKI, Said (2009). “El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 88, pp. 107-118. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/164488/216461>

SALMERÓN, Rubén B. (2005). “Una aproximación crítica a las Operaciones Psicológicas Militares desde una perspectiva de Derechos Humanos”. Ponencia presentada en el VII Congreso de Psicología Social de la Liberación, noviembre, Liberia, Costa Rica. Disponible en: http://ruben.pangea.org/psiclib/psyop_RB.pdf

SAMSON, Steven A. (2010). “David Gress: From Plato to NATO Study Guide”. *Faculty Publications and Presentations*. Paper nº 94, Liberty University. Disponible en: http://digitalcommons.liberty.edu/gov_fac_pubs/94

SÁNCHEZ BENÍTEZ, Segio (2011). “La comunicación estratégica como política pública”. *Documento de opinión 21/2011*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO21_2011ComunicacionEstrategica.pdf

SÁNCHEZ MORENO, Verónica (2014). “El oficial de información pública: factor clave en la nueva comunicación de la defensa”. *Documento de opinión*, nº 31/2014. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO31_2014_PIO_MisionesInternacionales_V_SanchezMoreno.pdf

SANCHO MÁRQUEZ, Rafael M. (2010). *El desarrollo de la comunicación estratégica en el seno de la Alianza atlántica*. Ponencia del XVIII Curso Internacional de Defensa “Medios de comunicación y operaciones militares”. Jaca, 27 de septiembre a 1 de octubre de 2010. Disponible en:

<http://cud.unizar.es/docum/4%20Comunicacion%20Rafael%20Sancho%2003SEP2010%2030-753.pdf>

SANDERS, Michael J. (2006). *Using Strategic Communication More Effectively In The Global War On Terror*. Carlisle: U.S. Army War College.

SANDVE EGGEREIDE, Sigrid (2012). *Facing the intangible, unobservable and immeasurable: A Conceptual Analysis of Joseph Nye's Soft Power*. Master's Thesis in Political Science. Norwegian University of Science and Technology, Trondheim. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11250/268570>

SANTA MARÍA, Steven D. (2013). *Improving Influence Operations by Defining Influence and Influence Operations*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

SANTOS RODRÍGUEZ, Felipe (2013). “La comunicación estratégica (STRATCOM) en los conflictos modernos: El caso de Afganistán”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 2/2013. Disponible en:

<http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/83/92>

SANZ ROLDÁN, Félix (2000). “La diplomacia de defensa: una aproximación para España”. *Arbor*, vol. 165, nº 651, pp. 519-527. Disponible en:

<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/982/989>

SCAGGS, Jeffrey D. (2013). *Employing Inform and Influence Activities to Neutralize Cross-Border Sanctuaries in Counterinsurgency Operations*. Newport: Naval War College.

SCHEINSOHN, Daniel (1998). *Dinámica de la comunicación y la imagen corporativa*. Buenos Aires: Fundación OSDE.

SCHEINSOHN, Daniel. (2009). *Comunicación estratégica*. Buenos Aires: Granica.

SCHEULE, Rupert M. (2003). “Noopolitik im Empire. Politisches Handeln und politische Legitimität im Informationszeitalter”. En CAPURRO, Rafael. *Handeln im Netz. Bereichsethiken und Jugendschutz im Internet*. München: Fink 2003 (Schriftenreihe des ICIE; 2), 59-82. Disponible en: <https://opus.bibliothek.uni-augsburg.de/opus4/files/162/NoopolitikEmpire.pdf>

SCHNABEL, Albrecht; BORN, Hans (2011). *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*. SSR Paper nº 1. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

SCHOEN, Fletcher; LAMB Christopher J. (2012). "Deception, Disinformation, and Strategic Communications: How One Interagency Group Made a Major Difference". *Strategic Perspectives*, nº 11, Institute for National Strategic Studies. Washington: National Defense University Press.

SEDRA, Mark (ed.) (2010). *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo, Ontario: The Centre for International Governance Innovation.

SEIB, Philip (2014). "Public Diplomacy and Hard Power: The Challenges Facing NATO". *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 38:1, Winter 2014. Disponible en: http://www.fletcherforum.org/wp-content/uploads/2014/04/38-1_Seib1.pdf

SERRANO, Yeni; LÓPEZ, Wilson (2008). "Estrategias de comunicación militar y dinámicas mediáticas ¿dos lógicas contradictorias?". *Revista Diversitas. Perspectivas en Psicología*, vol. 4, nº 2, pp. 269-277. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67940204>

SEWESTIANIUK, Alicja; VOITOVICI, Oana (2013). *Managing strategic communication: An organizational case study on internal communication channels at Ericsson Göteborg*. Tesis presentada en la Universidad de Göteborg. Disponible en: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/33942/1/gupea_2077_33942_1.pdf

SHAIKH, Sohail A.; PAINE, Robert D. (2014) "Narrative in the Operations Process". 5th Workshop on Computational Models of Narrative (CMN'14), pp. 2-8. Disponible en: <http://drops.dagstuhl.de/opus/volltexte/2014/4639/pdf/17.pdf>

SHEA, Timothy S. (2005). "Transforming Military Diplomacy". *Joint Force Quarterly*, nº 38, pp. 49-52. National Defense University Press. Disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/1138.pdf>

SHERKEY, MARK B. (2009). *Strong Horses – Systems Thinking – Strategic Communication*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

SHOEMAKER, Pamela J.; REESE, Stephen D. (1996). *Mediating The Message. Theories of Influences on Mass Media Content*. 2ª edición. New York: Longman.

SMITH, Karen E. (2005). "Still 'civilian power EU'?" *European Foreign Policy Unit, Working Paper* 2005/1, London School of Economics. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EFPUworkingpaper2005-1.pdf>

SMITH, Karen E. (2008). *European Union Foreign Policy in a changing world*. London: Polity Press.

SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. (2006). "The Revival of Propaganda State. U.S. Propaganda at Home and Abroad since 9/11". *The International Communication Gazette*. Vol.. 68, nº 5-6, pp. 389-407.

SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. (ed.). (2009). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge.

SOLOMON, Ty (2014). "The affective underpinnings of soft power". *European Journal of International Relations*, vol. 20, n° 3, pp. 720-774. Disponible en: <http://ejt.sagepub.com/content/early/2014/02/04/1354066113503479.full.pdf>

SOROKA, Stuart N. (2003). "Media, Public Opinion, and Foreign Policy". *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 8, n° 1, pp. 27-48. Disponible en: [http://degreesofdemocracy.net/Soroka\(HIJPP\).pdf](http://degreesofdemocracy.net/Soroka(HIJPP).pdf)

STEELE, Robert D. (2002). *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats*. Carlisle: Strategic Studies Institute.

STOVICEK, Bart (2007). *Strategic Communication A Department of Defense Approach*. Carlisle: US Army War College.

STRANGE, Susan (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of the Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

STRANGE, Susan (1998). "What Theory? The Theory in Mad Money", *Working Paper* n° 18/98. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. Warwick University, Coventry, Diciembre de 1998. Disponible en: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/1998/wp1898.pdf>

STRANGE, Susan (2012). "¿Qué Teoría? La Teoría en *Mad Money*". *Relaciones Internacionales*, n° 21, octubre de 2012, GERI-UAM. pp. 123-144. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/387/316.pdf>

SUN TZU (1910). *The Art of War*. Traducción de Lionel Giles. Disponible en: <http://www.puppetpress.com/classics/ArtofWarbySunTzu.pdf>

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (SHAPE) (2008). *ACO Directive 95-1 Public Affairs*. 23 de mayo, Mons.

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (SHAPE) (2008). *ACO Directive 95-2 Strategic Communications*. 15 de septiembre, Mons.

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (SHAPE) (2009). *ACO Directive 95-3 Social Media*. 3 de diciembre, Mons.

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (SHAPE) (2012). *ACO Directive 95-2 Strategic Communications*. 21 de mayo, Mons.

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (SHAPE) (2013). *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD Interim V2.0*. 4 de octubre, Mons.

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (2013). *SHAPE/ACO Strategic Communications Framework 2013-2014*. 9 de septiembre, Mons.

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (2015). *ACO Interim Strategic Communications Framework For Assurance*. 22 de enero, Mons.

SUPREME HEADQUARTES ALLIED POWERS EUROPE (2015). *SHAPE/ACO Strategic Communications Framework 2015-2016*. 22 de enero, Mons.

SWISTEK, Göran (2012). "The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy". *Connections. The Quarterly Journal*. Vol. IX, n° 2, pp. 79-86. Disponible en: http://connections-qj.org/system/files/11.2.06_public-military_diplomacy_swistek.pdf?download=1

SYRACUSE UNIVERSITY (2014). "Public Diplomacy in Emerging Nations". *Exchange Journal of Public Diplomacy*, vol. 5, Fall 2014. Disponible en: <http://www.exchangediplomacy.com/wp-content/uploads/2012/05/Exchange-2014.pdf>

SZONDI, Gyorgy (2008). "Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences". *Discussion Papers in Diplomacy*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

TATHAM, Steve A. (2007). "Tactical Strategic Communication! Placing Informational Effect at the Centre of Command". *Small Wars Journal*. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/290-tatham.pdf>

TATHAM, Steve A. (2008). *Strategic Communication: A Primer*. Advanced Research and Assessment Group, Special Series n° 08/28. Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom.

TATHAM, Steve A. (2013). *U.S. Governmental Information Operations And Strategic Communications: A Discredited Tool Or User Failure? Implications For Future Conflict*. Carlisle: Army War College.

TATHAM, Steve A.; LE PAGE, Rita (2014). "NATO Strategic Communication: More to be done?". *Policy Paper*, n° 1. Center for Security and Strategic Research. Riga: National Defence Academy of Latvia.

TAYLOR, Brendan et al. (2014). *Defence Diplomacy. Is the game worth the candle?* Strategic & Defence Studies Centre, Australian National University.

TECHAU, Jan (2011). "What Makes Communication Strategic? – Preparing Military Organizations for the Battle of Ideas". *Research Paper*, n° 65. Roma: NATO Defence College.

THE WHITE HOUSE (2010). *National Framework for Strategic Communication*. Washington, D.C., Disponible en: <https://fas.org/man/eprint/pubdip.pdf>

THOMAS, T. R. (2012). *Social Media: More Than Just a Communications Medium*. Carlisle: US Army War College.

THOMPSON, Scott K. (2013). *Theoretical Implications for Inform and Influence Activities*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

THUV, Aasmund (2014). *An essay on Strategic Communication, Information Operations and Public Affairs*. 29 de enero de 2014. Norwegian Defence Research Establishment (FFI). Disponible en: www.ffi.no/no/rapporter/13-02227.pdf

TONGORI, András (2008). "We are your friends! Psychological operations in HDF PRT Baghlan". *Psychology*, vol. 7, nº 2, pp. 349-363. Disponible en: <http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume7/Issue2/pdf/12tong.pdf>

TORRES, Esteban (2014). "Comunicación y cultura en Manuel Castells: Exploraciones del periodo 1996-2009". *Athenea Digital* nº 14 (1), pp. 355-373. Disponible en: <http://atheneadigital.net/article/download/v14-n1-torres/pdf>

TORRES SORIANO, Manuel R. (2005). "El poder blando: ¿una alternativa a la fuerza militar? *Política y Estrategia*, nº 100. Disponible en: www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/mrtorsor/profesor/1214213043213_el_poder_blando_una_alternativa_a_la_fuerza_militar.pdf

TRAINING AND DOCTRINE COMMAND (2012). *Operational Environments to 2028: The Strategic Environment for Unified Land Operations*. 20 de agosto. En: <http://www.benning.army.mil/mssp/security%20topics/Potential%20Adversaries/content/pdf/OE%20to%202028%20final%20signed.pdf>

TROMBLEE, Mark L. (2009). *Strategic Communication through Design: A Narrative Approach*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

TRUNKOS, Judit (2013). *What Is Soft Power Capability And How Does It Impact Foreign Policy?* Tesis presentada en la University of South Carolina. Disponible en: www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2013-acdusa/What-Is-Soft-Power-Capability-And-How-Does-It-Impact-Foreign-Policy--Judit-Trunkos.pdf

UNIÓN EUROPEA (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

UK HOUSE OF COMMONS (2006). *Public Diplomacy*. Foreign Affairs Committee, Third Report of Session 2005-06. London: The Stationery Office Limited.

UK HOUSE OF COMMONS (2007). *Foreign and Commonwealth Office Annual Report 2006-07*. London: The Stationery Office Limited.

UK MINISTRY OF DEFENCE (1998). *MOD UK's Strategic Defence Review*. London.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2000). *Defence Diplomacy*. Diplomacy Paper nº 1. London.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2007). *Joint Doctrine Publications 3-45.1. Media Operations*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2011). *Joint Doctrine Note 1/11. Strategic Communication: The Defence Contribution*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2011). *Joint Doctrine Publication 2-00. Understanding and Intelligence Support to Joint Operations*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2012). *Joint Doctrine Note 1/12. Strategic Communication: The Defence Contribution*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2013). *Joint Doctrine Note 2-13. Information Superiority*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2013). *Joint Doctrine Note 4-13. Cultural and Human Terrain*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

UK MINISTRY OF DEFENCE (2014). *Joint Doctrine Publication 0-01. UK Defence Doctrine*. Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Centre.

UNICEF (2005). *Strategic Communication. For Behaviour And Social Change In South Asia*. Working Paper. Kathmandu: UNICEF Regional Office for South Asia. En: http://www.who.int/immunization/hpv/communicate/strategic_communication_for_behaviour_and_social_change_unicef_rosa_2005.pdf

UNITED NATIONS (2010). *Integrated Planning for UN Field Presences*. DPKO, mayo de 2010. New York.

UNITED NATIONS (2011). *Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)*. 27 de octubre, New York.

UNITED NATIONS (2011). *OCHA Communications Handbook*. New York/Ginebra.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS AND DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (2008). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Revisión de 2010. New York.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS AND DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (2009). *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. Julio de 2009. New York.

UNITED NATIONS DDR RESEARCH CENTRE (2006). *Integrated Disarmament, Demobilization And Reintegration Standards*. New York. Disponible en: <http://unddr.org/iddrs-framework.aspx>

URREA CORVALÁN, Matías (2014). *La Comunicación Estratégica en la Organización del Tratado del Atlántico Norte*. Máster Universitario en Comunicación Institucional y Política. Universidad de Sevilla.

URRUTIA, Olivier (2013). “El papel de los think tanks en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de defensa”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 2/2013. Disponible en:
<http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/download/88/82>.

US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2009). *Security Sector Reform*. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf>

US ARMY SPECIAL OPERATION COMMAD (2014). *Cognitive Joint Force Entry*. White Paper. 26 de septiembre de 2014. Disponible en:
<https://info.publicintelligence.net/USASOC-CognitiveJointForceEntry.pdf>

US ARMY SPECIAL OPERATIONS COMMAND (2014). *Counter-Unconventional Warfare*. White Paper. 26 de septiembre de 2014. Disponible en:
<https://info.publicintelligence.net/USASOC-CounterUnconventionalWarfare.pdf>

US ARMY WAR COLLEGE (2011). *Information Operations Primer. Fundamentals of Information Operations*. Department. of Military Strategy, Planning, and Operations – Center for Strategic Leadership. Carlisle: Army War College.

US DEFENSE SCIENCE BOARD (2000). *The Creation and Dissemination of All Forms of Information in Support of Psychological Operations (PSYOP) in Time of Military Conflict*. Washington: Department of Defense. Disponible en:
<http://www.c4i.org/psyop.pdf>

US DEFENSE SCIENCE BOARD (2004). *Task Force on Strategic Communication*. Informe de septiembre de 2004. Washington: Department of Defense. Disponible en:
<http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA428770.pdf>

US DEFENSE SCIENCE BOARD (2008). *Task Force on Strategic Communication*. Informe de enero de 2008. Washington: Department of Defense. Disponible en:
<http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA476331.pdf>

US DEFENSE SCIENCE BOARD (2008). *Challenges to Military Operations in Support of U.S. Interests*. Volumen II del Informe principal de diciembre de 2008. Washington: Department of Defense. Disponible en:
www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA495353.pdf

US DEPARTMENT OF DEFENSE (2006). *Quadrennial Defense Review: Execution Roadmap for Strategic Communication*. Washington, D.C. Disponible en:
<http://www.defense.gov/pubs/pdfs/QDRRoadmap20060925a.pdf>

US DEPARTMENT OF DEFENSE (2008). *Principles of Strategic Communication*. Washington, D.C. Disponible en:
http://www.au.af.mil/info-ops/documents/principles_of_sc.pdf

US DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). *Strategic Communication Joint Integration Concept*. Versión 1.0, 7 de octubre de 2009.

US DEPARTMENT OF DEFENSE (2009). *Strategic Communication Science and Technology Plan*. Washington, D.C.

US DEPARTMENT OF DEFENSE (2010). *Reporting on Strategic Communication 2009*. 11 de febrero de 2010. Washington. Disponible en: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/dod_report_strategic_communication_11feb10.pdf

US DEPARTMENT OF DEFENSE (2014). *Quadrennial Defense Review 2014*. Washington, D.C. Disponible en: http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf

US DEPARTMENT OF DEFENSE (2014). *Directive Irregular Warfare*. N° 3000.07, de 28 de agosto. En: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300007p.pdf>

US DEPARTMENT OF THE ARMY (2013). *FM 3-13. Inform and Influence Activities*. Disponible en: <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-13.pdf>

US DEPARTMENT OF THE ARMY (2014). *FM 3-61. Public Affairs Operations*. Disponible en: http://armypubs.army.mil/doctrine/DR_pubs/dr_a/pdf/fm3_61.pdf

US GOVERNMENT (2011). *Ten Years On: The Evolution Of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11*. Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities of the Committee on Armed Services House of Representatives. Primera sesión del 112° Congreso, 12 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg67796/pdf/CHRG-112hhrg67796.pdf>

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2007). *J-6 Strategic Communication Plan*. Febrero de 2007.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 1-02. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. 8 de noviembre, revision de 15 de junio de 2015.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-13.2. Military Information Support Operations*. 7 de enero, con cambio de 20 de diciembre de 2011.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-13.2. Psychological Operations*. 7 de enero.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-61 Public Affairs*. 25 de agosto.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2010). *Joint Publication JP 3-13.2. military Information Support Operations*. 7 de enero, con cambio de 20 de diciembre de 2011.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2011). *Joint Publication JP 3-0. Joint Operations*. 11 de agosto.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2011). *Joint Publication JP 5-0. Joint Operation Planning*. 11 de agosto.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2012). *Joint Publication JP 3-13. Information Operations*. 27 de noviembre, con cambio de 20 de noviembre de 2014.

US JOINT CHIEFS OF STAFF (2013). *Joint Doctrine Note 2-13. Commander's Communication Synchronization*. 16 de diciembre.

US JOINT FORCES COMMAND, JOINT WARFIGHTING CENTER (2010). *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy*. Versión 3.0, 24 de junio.

US. POLICY COORDINATING COMMITTEE (2007). *U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication*. Disponible en: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/natstrat_strat_comm.pdf.

VAN DER LIJN, Jaïr (2011). 3D. 'The Next Generation'. *Lessons learned from Uruzgan for future operations*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

VAN HAM, Peter (2002). "Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR and IR Theory". *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 31, nº 2, pp. 249-269. Disponible en: <http://mil.sagepub.com/content/31/2/249.full.pdf>

VAN RIEL, Cees B. M.; FROMBRUN, Charles J. (2007). *Essentials of Corporate Communication. Implementing Practices for Effective Reputation Management*. New York: Routledge

VANDOMME, Roger (2010). "From Intelligence to Influence: The Role of Information Operations". *Strathrobyn Papers*, nº 6. Toronto: Centre for National Security Studies.

VÁZQUEZ MATEOS, Manuel (1998). "Las operaciones psicológicas y operaciones de información de campaña". En MINISTERIO DE DEFENSA. *Boletín de Información* nº 255. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 39-53. Madrid: Ministerio de Defensa.

VILLAFANE, Justo (2012). "La comunicación intangible: reinventar la comunicación empresarial". *Revista DIRCOM*, nº 93, pp. 8-16. Disponible en: http://www.villafane.com/data/pdf/La-comunicacion-intangible---reinventar-la-comunicacion-empresarial.pdf_226.pdf

VILLARTA MARTÍNEZ, Juan Pablo (2014). *La Responsabilidad Social Corporativa de las Fuerzas Armadas*. Monografía del XV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

VITTO, Vince (2001). *Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*. Octubre de 2001. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA396312.pdf>

VUVING, Alexander L. (2009). "How Soft Power Works". *Paper presentado en el panel Soft Power and Smart Power*, American Political Science Association annual meeting, Toronto, September 3. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1466220_code1321017.pdf?abstractid=1466220&mirid=3&type=2

WALLER, J. Michael (2007). *Fighting the War of Ideas like a Real War. Messages to Defeat the Terrorists*. Washington: The Institute of World Politics Press.

WALLER, J. Michael (2009). "Getting Serious About Strategic Influence. How To Move Beyond the State Department's Legacy of Failure". *Occasional paper*. Center for Security Policy. Diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.centerforsecuritypolicy.org/upload/wysiwyg/center%20publication%20pdfs/Michael%20Waller%20-%20Getting%20Serious%20About%20Strategic%20Influence.pdf>

WALLER, J. Michael (2009). *Strategic Influence: Public Diplomacy, Counterpropaganda, and Political Warfare*. Washington: The Institute of World Politics Press.

WALLIN, Mathew (2012). *The New Public Diplomacy Imperative. America's Vital Need to Communicate Strategically*. White Paper, August 2012. American Security Project.

WALLIN, Mathew (2015). *Military Public Diplomacy. How the Military Influences Foreign Audiences*. White Paper, February 2015. American Security Project.

WANG, Yiwei (2008). "Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, marzo de 2008, pp. 257-273. Disponible en: http://home.sogang.ac.kr/sites/jaechun/courses/Lists/b7/Attachments/13/public%20diplomacy%20and%20the%20rise%20of%20chinese%20soft%20power_YIWEI%20WANG.pdf.

WARD, Brad M. (2003). *Strategic Influence Operations - The Information Connection*. Carlisle: US Army War College.

WATZLAWICK, Paul; BEAVIN, Janet H.; JACKSON, Don D. (1985). *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*. 4ª edición. Barcelona: Herder.

WEBEL, Charles; GALTUNG, Johan (ed.) (2007). *Handbook of Peace and Conflict Studies*. New York: Routledge.

WEINBRENNER, John (2004). *Soft Power And Hard Power Approaches In U.S. Foreign Policy: A Case Study Comparison In Latin America*. Tesis presentada en el Departamento de Ciencias Políticas de la University of Central Florida. Orlando. Disponible en:

http://etd.fcla.edu/CF/CFE0001600/Weinbrenner_John_M_200705_MAST.pdf

WEISS, Ahmed Ould (2013). *La importancia del lenguaje en los conflictos*. Monografía del XIV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

WEN, Woo Hon (2010). “Soft Power of Defence Diplomacy: A New Approach in Engaging Myanmar”. *Draft Paper for presentation at the International Symposium on Myanmar: 2010 Elections and Beyond*. 23-25 de junio de 2010, Hong Kong. Disponible en: www.isis.org.my/attachments/642_woo_hku_conf_paper_23jun10.pdf

WENDLING, Cécile (2010). *The Comprehensive Approach To Civil-Military Crisis Management. A Critical Analysis and Perspective*. Paris: Institute de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire. Disponible en:

http://www.defense.gouv.fr/content/download/153068/1551135/file/UK_Cahier6_Approche_globale-3.pdf

WENTZ, Larry (2006). *An ICT Primer. Information and Communication Technologies for Civil-Military Coordination in Disaster Relief and Stabilization and Reconstruction*. Washington: National Defense University.

WICKETT, Xenia; McINNIS, Kathleen J. (2014). “NATO: Charting the Way Forward”. *Research Paper*. Londres: Chatham House, the Royal Institute of International Affairs. Disponible en:

http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20140721_NATO1.pdf

WILLE, Dennis G. (2012). *Every Soldier a Messenger: Using Social Media in the Contemporary Operating Environment*. United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas.

WILLIAMS, Andrew; BEXFIELD, James; FARINA, Fabrizio F.; DE NIJS, Johannes (2013). *Innovation in Operations Assessment. Recent Developments in Measuring Results in Conflict Environments*. Norfolk: NATO Headquarters Supreme Allied Commander Transformation.

WILSON III, Ernest J. (2008). “Hard Power, Soft Power, Smart Power”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, nº 1, pp. 110-124. Disponible en:

<http://www.ernestjwilson.com/uploads/Hard%20Power,%20Soft%20Power,%20Smart%20Power.pdf>

WIMBUSH, S. Enders (2009). "Fixing Public Diplomacy and Strategic Communications". *Perspectives For The New Administration*. Hudson Institute: Washington, D.C. Disponible en:

[http://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/696/wimbush_-_final_low_res_\(2\).pdf](http://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/696/wimbush_-_final_low_res_(2).pdf)

WINCHESTER, Regina S. (2008). *Strategic Communication And Public Affairs: Training Today For The Future*. Air Command And Staff College, Maxwell Air Force Base, Alabama.

WINGER, Gregoy (2014). "The Velvet Gauntlet: A Theory of Defense Diplomacy". In A. LISIAK, A., SMOLENSKI, N. (ed.). *What Do Ideas Do?* Vienna: IWM Junior Visiting Fellows' Conferences, vol. 33. Disponible en:

<http://www.iwm.at/publications/5-junior-visiting-fellows-conferences/the-velvet-gauntlet/>

WINNERSTIG, Mike (ed.) (2014). *Tools of Destabilization. Russian Soft Power and Non-military Influence in the Baltic States*. FOI-R--3990—SE. Disponible en:

http://www.foi.se/Documents/FOI-R--3990--SE_reducerad.pdf

WOLF, Charles; ROSEN, Brian (2004). *Public Diplomacy. How to Think About and Improve It*. Santa Monica: RAND Corporation.

WRIGHT, Nick (2011). "What kind of power? The EU as an International Actor". *Political Perspectives*, vol. 5 (2), pp. 8-32. Disponible en:

http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/PPVolume5-Issue2-2011-Wright-1_final.pdf

WULF, Herbert (2011). "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries Revisited". En FISCHER, Martina; AUSTIN, Beatrix; GIESSMANN, Hans. *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*. Vienna: Berghof Foundation, pp. 337-357. Disponible en: http://image.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/wulf_handbookII.pdf

WUTHNOW, Joel (2008). "The Concept of Soft Power in China's Strategic Discourse". *Issues & Studies* 44, n° 2, pp. 1-28. Disponible en:

<http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/Concept%20of%20Soft%20Power%20in.pdf>

YUN, Seong-Hun (2005). *Toward Theory Building for Comparative Public Diplomacy. From the Perspectives of Public Relations and International Relations: A Macro-Comparative Study of Embassies in Washington, D.C.* Tesis presentada en la University of Maryland. Disponible en: <http://sites.tufts.edu/ivanwr/files/2012/06/A-Theory-of-Public-Diplomacy-Rasmussen-June-2012.pdf>

ZAHARNA, Rhonda. S. (2005). "The Network Paradigm of Strategic Public Diplomacy". *Foreign Policy in Focus*. Policy Brief vol. 10, n° 1. Disponible en:

<https://www.american.edu/soc/faculty/upload/Network-Paradigm.pdf>

ZAHARNA, Rhonda. S. (2007). "The Soft Power Differential: Network Communication and Mass Communication in Public Diplomacy". *The Hague Journal of Diplomacy*, n° 2, pp. 213-228. Disponible en:

<http://www.washingtonsemester.info/soc/faculty/upload/Soft-Power-Differential.pdf>

ZAHARNA, Rhonda. S.; ARSENAULT, Amelia; FISHER, Ali (2013). *Relational, Networked, and Collaborative Approaches to Public Diplomacy. The Connective Mindshift*. New York: Routledge.

ZERFASS, Ansgar; JUCK, Simone (2007). "Innovation, Communication, and Leadership: New Developments in Strategic Communication". *International Journal Of Strategic Communication*, vol. 1, n° 2, pp. 107-122 Disponible en:

http://www.innovationskommunikation.de/fileadmin/_innovate/downloads/ZerfassHuck-IJoSC-2007.pdf

ZHAI, Haoyu (2015). "Does International Order Ultimately Rely on States and Military Power?". *E-International Relations Studies*, 22 de abril de 2015. Disponible en:

<http://www.e-ir.info/2015/04/22/does-international-order-ultimately-rely-on-states-and-military-power/>

ZIPPER DE FABIANI, Henry (2003). "Diplomatie de Défense et Diplomatie Préventive. Vers une Nouvelle Symbiose entre Diplomatie et Défense". *Annuaire Français de Relations Internationales*. Vol III, pp. 614-629. Disponible en:

www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001462.pdf

ZWEIBELSON, Ben (2011). "What's your narrative and why? How the Media, the Military, and the World Struggles with Telling the "Real Story" in Afghanistan". *Small Wars Journal*. 15 de octobre. Disponible en:

<http://smallwarsjournal.com/sites/default/files/882-zweibelson.pdf>

PÁGINA DEJADA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO